



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 2 février 2017

Ordre du jour :

1. 7023 Projet de loi portant changement de limites entre la ville d'Esch-sur-Alzette et la commune de Sanem
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

2. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
 - Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

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

M. Marc Baum (en rempl. de M. David Wagner), observateur

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Coordination générale, Direction des Affaires communales ; M. Paul Schroeder, Directeur, Administration des Services de Secours ; M. Alain Becker, Direction, M. Daniel Schmitz, Plan national d'organisation des secours, Direction des Services de Secours ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Lies

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 7023

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

Monsieur le Ministre indique que le changement de limites de la Ville d'Esch-sur-Alzette et de la Commune de Sanem a été envisagé depuis longtemps. L'exposé des motifs du projet de loi renseigne qu'il « s'inscrit dans le contexte du projet de reconversion de la friche industrielle de Belval et plus particulièrement de l'aménagement du quartier « Université » sur le site de « Belval-Ouest ». Eu égard aux plans d'aménagement particulier votés ainsi qu'aux projets d'aménagement particulier en voie d'élaboration, le présent projet de loi a pour objectif de raccorder de façon logique les immeubles en cours de construction ou de planification aux infrastructures publiques existantes gérées par des gestionnaires différents en fonction de la situation territoriale. ».

La surface des deux communes reste inchangée. Un tel changement a déjà été opéré en 2010 entre les communes de Bettembourg et Roeser.¹

Le Conseil d'État se limite à une observation sur le plan de la légistique, à savoir que la première lettre des termes « ville » et « commune » doit être une majuscule.

La commission n'applique pas l'article 73(1) du Règlement de la Chambre des Députés, selon lequel « il n'est pas déposé de rapport » sur le projet de loi ou la proposition de loi adoptés sans modification et sans qu'une observation importante n'ait été faite. Un projet de rapport sera présenté au cours de la prochaine réunion ; comme temps de parole en séance publique, la commission propose déjà le modèle de base.

2. Projet de loi 6861

Un représentant du groupe politique CSV rappelle la demande de celui-ci du 30 janvier 2017 d'associer la commission à l'entrevue du ministre de l'Intérieur avec le Conseil d'État ou, en cas d'impossibilité « pour des raisons impératives d'ordre organisationnel », d'organiser un échange de vues de la commission avec le Conseil d'État « portant sur les mêmes questions et points d'achoppement ».

Monsieur le Ministre déclare qu'une telle demande n'est pas à adresser au gouvernement. Une entrevue entre lui et le Conseil d'État a été demandée selon les règles de la procédure, c'est-à-dire en passant par le Premier Ministre, et a eu lieu la veille. La discussion s'est déroulée de façon très positive. Le Conseil d'État ne tient pas à tout prix à sa proposition d'organiser les services de secours sous forme d'un syndicat mixte regroupant l'État et les communes² et a pris note que le gouvernement, la Fédération Nationale des Corps de

¹ Loi du 11 avril 2010 portant changement de limites entre les communes de Bettembourg et de Roeser

² Extrait de l'avis du Conseil d'État du 24 janvier 2017 : « Outre ses observations liées à l'autonomie communale, le Conseil d'État se demande par ailleurs si la voie choisie, à savoir la mise en place d'un établissement public autonome, est bien la voie la mieux appropriée.

Ainsi, l'article 3, point 5, de la loi des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire comprend parmi « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux », donc des communes, le « soin de prévenir par les précautions convenables (...) les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties (...) ».

L'article 107(1) de la Constitution prévoit que « les communes forment des collectivités autonomes (...) gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ».

Sapeurs-Pompiers, le Comité des Sages de la Protection Civile et le SYVICOL³ considèrent la forme de l'établissement public comme adéquate. Monsieur le Ministre a souligné que le gouvernement n'entend modifier ni le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités ni la loi des 16 – 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont l'article 3, point 5 du titre XI prévoit parmi « les objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux » le « soin de prévenir par des précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, (...) ». Une entrevue d'urgence de Monsieur le Ministre avec le SYVICOL a permis de conclure que ce dernier partage les idées de base des auteurs du projet de loi. Monsieur le Ministre a fait au Conseil d'État des propositions qui permettraient de maintenir la forme de l'établissement public. En même temps, elles répondraient à la crainte du Conseil d'État que les interventions des communes « se limiteront à une contribution financière à une structure dans laquelle leur poids sera, compte tenu des pouvoirs accordés au ministre ayant les Services de secours dans ses attributions, des plus limités », en dépit du maintien de la responsabilité des communes « d'assurer la prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs, qui est une obligation de résultat », sans disposer « des moyens nécessaires à cette fin ».

Monsieur le Président estime utile d'entamer l'examen de l'avis du Conseil d'État. S'il s'avère nécessaire ultérieurement d'avoir une entrevue avec le Conseil d'État, l'orateur pourra s'y rendre avec une délégation de la commission.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État expose pour l'essentiel la question de la forme à choisir pour l'organisation des services de secours évoquée ci-dessus.

Chapitre I – Des objectifs et principes fondamentaux

Article 1^{er}

Cet article décrit dans son alinéa 1^{er} la mission de la sécurité civile et charge dans son alinéa 2 le ministre ayant dans ses attributions les services de secours de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et de la coordination des mesures et des moyens prévus par la future loi.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État note que la notion de « sécurité civile » est nouvelle, puisqu'elle ne figure ni dans la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours ni dans un autre texte légal. Se pose alors la question de son articulation avec, notamment, l'article 3, point 5 du titre XI de la loi précitée des 16 – 24 août 1790, « et de la résolution des conflits entre les obligations en résultant

L'exécution des obligations mises à charge des communes par la loi précitée des 16 - 24 août 1790 fait actuellement partie des compétences des communes. Leur responsabilité civile est engagée si elles n'ont pas su mettre en place une organisation adéquate susceptible de les mettre en mesure d'assurer cette exécution.

Cette obligation se trouve encore rappelée à l'article 100 actuel de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui prévoit que « chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage » qui réponde aux conditions y déterminées.

Dès lors, la mise en place du CGDIS, sous la forme proposée, n'enlèvera pas aux communes la responsabilité finale d'assurer la prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs, qui est une obligation de résultat, mais, par contre, les privera des moyens nécessaires à cette fin, alors qu'après le transfert de l'ensemble de leurs moyens actuels au CGDIS, tel que prévu au projet sous examen, leurs interventions se limiteront à une contribution financière à une structure dans laquelle leur poids sera, compte tenu des pouvoirs accordés au ministre ayant les Services de secours dans ses attributions, des plus limités.

Le Conseil d'État se pose, par conséquent, la question de savoir si, au lieu de la création d'un établissement public autonome, la mise en place d'un syndicat mixte regroupant et l'État et l'ensemble des communes ne permettrait pas, tant de respecter le principe de l'autonomie communale prérappelé en impliquant les communes d'une manière leur permettant de remplir leurs obligations légales, que d'assurer l'avenir des services de secours de la manière souhaitée par les auteurs du projet.

À titre d'alternative, le Conseil d'État insiste à ce que la loi précitée des 16 - 24 août 1790 ainsi que les dispositions spécifiques de l'article 100 de la loi communale précitée soient modifiées à l'effet de délier les communes de l'obligation d'assurer la prestation des services précités et, partant, de celle d'assumer leur responsabilité civile afférente. »

³ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

pour les différents acteurs, communes, État, CGDIS⁴ », sinon celle de savoir s'il s'agit d'« une abrogation implicite dudit passage, auquel cas le Conseil d'État doit cependant rappeler qu'une telle abrogation ne saurait se faire sans aménagements législatifs conséquents afin d'assurer la sécurité juridique ».

Monsieur le Ministre déclare que le gouvernement considère une modification en ce moment du décret précité du 14 décembre 1789 et de la loi précitée des 16 – 24 août 1790 comme inopportune. En effet, les deux textes constituent la base légale de l'autonomie communale ; la modification d'un élément risque de faire écrouler le système entier.

À titre d'alternative à sa proposition de mettre en place un syndicat mixte regroupant l'État et les communes, le Conseil d'État insiste sur une modification de la loi précitée des 16 – 24 août 1790 et de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988⁵ « à l'effet de délier les communes de l'obligation d'assurer la prestation des services précités [prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs] et, partant, de celle d'assumer leur responsabilité civile afférente ».

Monsieur le Ministre renvoie à l'article 96 du projet de loi qui modifie l'article 100 de la loi communale précitée en prévoyant qu'à l'avenir, les communes ne seront plus tenues d'entretenir leur propre service d'incendie et de sauvetage. Selon le commentaire de l'article 96, elles mutualiseront leurs efforts en contribuant à l'organisation du service d'incendie et de secours par le financement du CGDIS.

Quant à la crainte du Conseil d'État qui s'oppose formellement à une violation du principe de l'autonomie communale par la création d'un établissement public autonome, laquelle « n'enlèvera pas aux communes la responsabilité finale d'assurer la prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs, qui est une obligation de résultat », Monsieur le Ministre propose de donner au bourgmestre, et également au ministre, la possibilité de requérir l'établissement public, à l'instar de la réquisition de la Police. **(amendement à prévoir au chapitre III, section 2)**

Une autre opposition formelle du Conseil d'État concerne l'extension de l'autorité du ministre « aux moyens de secours relevant « des autres personnes publiques ou privées » qui sont intégrés à la sécurité civile et partant tomberont sous son pouvoir de coordination ». Le ministre pourra ainsi « intervenir avec un pouvoir de contrôle et de direction auprès de ces personnes, et partant se substituer au droit commun, pour ce qui est des moyens de secours dépendant d'elles ». Le Conseil d'État rappelle son opposition formelle quant aux pouvoirs initialement conférés au Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN), puisque ces pouvoirs « étaient contraires au droit de propriété pour ce qui est du droit d'ingérence accordé à l'État sur des infrastructures de droit privé ».⁶

⁴ Corps grand-ducal d'incendie et de secours

⁵ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, art. 100, al. 1^{er} : « Sans préjudice des structures nationales et régionales des secours d'urgence de la protection civile, chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser une commune à avoir recours au service d'incendie et de sauvetage d'une autre commune moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle qu'il fixera. »

⁶ Cf. Avis du Conseil d'État du 2 juillet 2013, doc. parl. 6475⁴ ad article 14 : « Le texte de l'article sous examen produit un effet pervers que le Conseil d'État ne saurait pas accepter: parce qu'une infrastructure est considérée par l'État être une infrastructure critique, c'est-à-dire selon l'article 2 „indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population“, le propriétaire de cette infrastructure serait contraint par la force de la loi (si le projet de texte sous avis était voté en son état actuel) à prendre à ses frais les mesures nécessaires pour assurer la protection de son bien. Le Conseil d'État y voit une sorte d'expropriation à l'envers: la protection d'une infrastructure est jugée nécessaire dans l'intérêt national, mais comme l'infrastructure est détenue par un propriétaire qui n'est pas l'État, ce dernier met à charge du propriétaire les frais engendrés par la protection jugée nécessaire par l'État, dans l'intérêt de l'État, imposant, le cas échéant, de par leur envergure des dépenses susceptibles de mettre en péril l'exploitation de l'établissement. Pareille obligation se comprendrait tout au plus à l'encontre des exploitants de services sous concession étatique bénéficiant d'une licence de l'État, sous condition que l'obligation de parer au risque de crise se trouve inscrite dans le cahier des charges. Dans le cas d'un entrepreneur privé, l'obligation de prendre à sa propre charge les frais de mise en état de protection, en tout ou en

Monsieur le Ministre propose dès lors de modifier l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} comme suit :

« La sécurité civile a pour mission la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les événements calamiteux, les sinistres et les catastrophes, l'information et l'alerte des populations ainsi que la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés ~~relevant de l'État, des communes et des autres personnes publiques ou privées.~~ ». **(amendement)**

Des précisions étant demandées au sujet de la réquisition, Monsieur le Ministre se réfère à la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police (articles 49 à 53). En vertu de l'article 49 de cette loi, la Police doit obtempérer aux réquisitions prises et en assurer l'exécution sans en discuter l'objet ni la teneur. En cas de réquisition des services de secours, le bourgmestre décidera au cas par cas à quel niveau il réquisitionnera (local, national). Monsieur le Ministre est convaincu que la nécessité de réquisitionner ne se présentera que très exceptionnellement en pratique. L'orateur n'a d'ailleurs pas connaissance de réquisitions adressées à la Police, ce cas ne s'étant encore jamais présenté. Le bourgmestre décide de la nature de l'intervention et la Police, qui travaille sous sa propre responsabilité, décide de l'organisation et des moyens d'intervention. L'article 53 de la loi précitée du 31 mai 1999 dispose que « Pour l'exécution des réquisitions adressées à la Police, les autorités compétentes, sans s'immiscer dans l'organisation du service, précisent l'objet de la réquisition et peuvent faire des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser. ». Tout comme pour la Police, Monsieur le Ministre estime qu'il convient de faire preuve de flexibilité en permettant la réquisition verbale, laquelle sera confirmée ultérieurement par écrit. L'article 51 de la loi précitée du 31 mai 1999 prévoit qu'« En cas d'urgence et si l'autorité requérante est physiquement présente et en contact avec l'autorité requise, la réquisition peut être verbale. Elle doit être confirmée le plus rapidement possible dans les formes prévues à l'article 50. », c'est-à-dire indiquer la base légale, le nom et la qualité de l'autorité requérante, être écrite, datée et signée.

Monsieur le Directeur de l'Administration des Services de Secours (ASS) ajoute qu'en pratique, le Central de secours d'urgence 112 dispose depuis le 1^{er} janvier 2017 d'un chef de salle. Celui-ci est l'interlocuteur pour de telles situations. En outre, un responsable de la direction sera toujours présent pour décider des moyens à mettre en œuvre ; il s'agit du Centre de gestion des opérations qui coordonne l'activité opérationnelle du CGDIS⁷. Tous les appels au 112 sont enregistrés, de sorte qu'il existe une trace de la réquisition.

S'agissant de la charge de la responsabilité, Monsieur le Ministre déclare que la situation est la même en cas de réquisition qu'en cas d'intervention ordinaire. Le projet de loi propose de recourir aux notions de direction des opérations de secours (DOS) et de commandement des opérations de secours (COS). Le commentaire des articles 62 à 65 insiste « à ce que les responsables des actions de secours soient clairement déterminés à chaque instant et en fonction de la nature de l'événement et que la transmission des responsabilités soit sans ambiguïté en cas d'une augmentation en puissance des moyens à mettre en œuvre ». La DOS « est intimement liée aux pouvoirs de police des pouvoirs publics » et par conséquent confiée au bourgmestre ou à son remplaçant en vertu de la loi précitée des 16 – 24 août 1790 (article 62) et, en cas de dépassement de la compétence territoriale d'une seule commune, « au Ministre de l'Intérieur ou son représentant qui en vertu de la mission qui lui est attribuée de coordonner la mise en œuvre des mesures et moyens destinées à protéger et à secourir les personnes en danger et à sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'incendies et de crues ou inondations tels que

partie, n'est par contre concevable que dans la mesure où les travaux apportent une plus-value à son exploitation. Pour le solde, ces frais devraient être supportés par la communauté nationale. »

⁷ Cf. article 19, alinéa 4 du projet de loi

prévus déjà actuellement à l'article 3 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours ».

Quant à la responsabilité pénale, elle incombe également au bourgmestre dans sa fonction de DOS. Si celui-ci peut toutefois démontrer qu'il n'a pas commis de faute, mais qu'une faute est imputable aux services de secours, la responsabilité pénale est transférée à l'établissement public CGDIS représenté par son directeur et le président du conseil d'administration.

Dans le cadre d'une entrevue récente entre Monsieur le Ministre et le SYVICOL⁸, un député pense avoir compris que la responsabilité du bourgmestre n'est pas engagée si celui-ci n'est pas présent et n'intervient donc pas activement comme DOS.

Monsieur le Ministre précise que le bourgmestre doit se donner les moyens correspondant à sa responsabilité. S'il est démontré qu'il n'a pas agi de manière appropriée, alors qu'il en avait théoriquement la possibilité, il engage sa responsabilité pénale. S'agissant de la responsabilité civile, la future loi prévoit le transfert de celle-ci du bourgmestre au CGDIS.

Par amendements gouvernementaux du 25 novembre 2016, les articles 62 et 65 initiaux (devenus les articles 66 et 69) ont été complétés pour répondre (partiellement) à la demande du SYVICOL formulée dans son avis du 18 janvier 2016⁹ et consistant notamment à préciser les fonctions de DOS et de COS. Le SYVICOL ne remet pas en question les compétences classiques du bourgmestre en matière de police qu'il a, entre autres, en vertu de la loi précitée des 16 – 24 août 1790, « ni la responsabilité qui peut découler des actes effectués dans l'exercice de cette compétence (voire de l'absence de ces actes) ». Il trouve cependant surprenant « le commandement des opérations de secours, qui relève d'un agent du CGDIS, » et qui s'exerce également sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre dans le cadre de leurs compétences respectives. En tenant compte des articles 62 et 63 initiaux (articles 66 et 67 suivant amendements gouvernementaux), déterminant l'autorité compétente, il s'agira dans la grande majorité des cas du bourgmestre territorialement compétent. Le SYVICOL analyse « la question de la portée exacte de cette autorité et, plus précisément, de la responsabilité qui en découle ». Il se réfère aussi à la législation française, dont s'inspire fortement le régime de la responsabilité des opérations de secours, suivant le commentaire des articles, et note qu'en droit français, « les pouvoirs de police du maire n'empêchent pas que le transfert d'une partie de ses compétences à un établissement public s'accompagne d'un transfert de responsabilité civile correspondant ».

Le Conseil d'État constate que la « précision des contours de la notion de DOS » par amendement gouvernemental se rapproche de la mission du CGDIS déterminée à l'article 4 du projet de loi en utilisant plus ou moins les mêmes termes : « En effet, du moment que les auteurs du projet dissocient, par la nouvelle rédaction de l'article 100 de la loi communale, l'obligation incombant au bourgmestre en vertu de la loi précitée des 16 – 24 août 1790 de la compétence de mise en place pratique des dispositifs requis pour remplir cette obligation, le risque pour le bourgmestre de voir sa responsabilité engagée pour des raisons qui, en fin de compte, se trouvent en dehors de sa sphère d'influence, est réel en cas notamment d'échec d'une opération de sauvetage en raison d'une organisation déficiente des secours. Le Conseil d'État rejoint sur ce point les considérations exhaustives du SYVICOL, qui préconise d'introduire au texte en projet des dispositions analogues à celles figurant au Code (français) général des collectivités territoriales en vue de la limitation ou de l'atténuation de la responsabilité du bourgmestre en cas de transfert de compétence à un établissement tiers. Étant donné que le projet sous examen se réclame du système mis en place en

⁸ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

⁹ Doc. parl. 6861¹

France, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de maintenir cette analogie également quant aux responsabilités encourues ».

Un député mentionnant le principe de l'unicité des fautes civile et pénale, Monsieur le Ministre rappelle le projet de loi 6887, y relatif, portant modification de l'article 3 du Code d'instruction criminelle, élaboré sur demande du SYVICOL. L'orateur insiste sur la différence à faire entre la responsabilité pénale du bourgmestre pour ses décisions, sur base de la loi précitée des 16 – 24 août 1790, et celle du CGDIS pour le fonctionnement de celui-ci. Ainsi, une décision fautive du bourgmestre engage la responsabilité de celui-ci, alors que la mauvaise exécution par les services de secours d'une décision appropriée prise par le bourgmestre engage la responsabilité du CGDIS.

Le même député tient à ce que la question de la responsabilité soit clarifiée par écrit. Il suggère en outre de faire élaborer un avis juridique sur l'étendue aux niveaux civil et pénal de la responsabilité du bourgmestre, telle que prévue par la future loi.

Monsieur le Ministre se réfère au SYVICOL qui a émis des avis sur cette question et qui a lutté longtemps pour que soit instauré un système analogue à celui retenu par la législation française, reprise par le projet de loi 6887 mentionné ci-dessus.

Monsieur le Directeur de l'ASS comprend la confusion qui trouve son origine en partie dans l'article 66 (article 62 initial), tel que complété par amendement gouvernemental, précisant la DOS. Dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL demande d'ailleurs la suppression à l'article 65 initial (devenu l'article 69), relatif au COS, du passage « sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives ». L'orateur explique que ce passage vise, concernant le bourgmestre, ses pouvoirs de police administrative générale et non pas le bourgmestre en tant qu'autorité hiérarchique par rapport au commandant des opérations de secours. Une clarification du texte s'impose ; dans ce contexte, il est rappelé que l'article 3 a également été complété par amendement gouvernemental sur demande du SYVICOL. Tout en confirmant le rôle du bourgmestre en tant qu'autorité de police locale, avec la responsabilité qui en découle, le SYVICOL, dans son avis précité, considère comme « inconcevable qu'il [le bourgmestre] soit systématiquement tenu responsable de tout dommage pouvant résulter du commandement ou de la prestation des services de secours par les agents du CGDIS. Estimant, sur ce dernier point, que le texte du projet de loi est ambigu, le SYVICOL demande que la responsabilité civile des actes des agents du CGDIS soit attribuée clairement à l'établissement public. ».

Quant à la responsabilité pénale du bourgmestre, Monsieur le Directeur rappelle la nécessité d'un lien de causalité entre l'acte du bourgmestre, pris dans le cadre de ses compétences de police administrative générale, et l'infraction. La question se pose d'ailleurs de la même manière pour le COS, lequel est davantage exposé, puisqu'il se trouve en première ligne.

Article 2

Cet article détermine les exécutants des missions de sécurité civile.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'emploi du verbe « peuvent » au second alinéa. L'article « a une simple portée déclaratoire en ce qu'il se limite à reconnaître aux pompiers, fussent-ils volontaires ou professionnels, une position prééminente dans la prestation des missions de sécurité civile, ne réservant aux entités visées à l'alinéa 2 qu'une position accessoire, voire subsidiaire par le recours au verbe « peuvent », sans cependant tirer une conséquence juridique de cette affirmation. ». Comme l'intention des auteurs du texte consiste à « promouvoir notamment auprès des jeunes la participation à cette mission en tant que volontaires, une telle disposition » peut « servir d'argument de ralliement ».

Le terme « principalement » est à supprimer à l'alinéa 1^{er}, puisqu'en plus de son caractère non normatif, il peut prêter à confusion « du fait de son éventuelle interprétation divergente ».

Se pose la question de l'intervention des « membres des services d'incendie d'entreprises et d'usines et des associations ou organismes ayant la sécurité civile dans leur objet social » : ces personnes sont-elles à considérer comme collaborateurs du service public au sens de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'État et des collectivités publiques, notamment en cas d'intervention dans le cadre d'un appel du CGDIS ?

Monsieur le Ministre répond à cette question du Conseil d'État par l'affirmative. Ainsi, des membres de la Croix-Rouge luxembourgeoise ou de Luxembourg Air Rescue qui interviennent dans une telle situation sont à considérer comme des agents du CGDIS et ils agissent sous la responsabilité de ce dernier. **(mention à faire dans la lettre d'amendement)**

Article 3

Cet article met en place le CGDIS en déterminant sa forme et ses compétences.

Comme évoqué ci-dessus, le texte a été complété par un amendement gouvernemental du 28 avril 2016, sur demande du SYVICOL, qui considère comme inconcevable que le bourgmestre « soit systématiquement tenu responsable de tout dommage pouvant résulter du commandement ou de la prestation des services de secours par les agents du CGDIS » et qui a demandé « que la responsabilité civile des actes des agents du CGDIS soit attribuée clairement à l'établissement public. ».

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État fait observer que le texte proposé s'inspire directement de l'article L. 1424-8 du Code général (français) des collectivités territoriales, mais ne reprend pas « la limitation consistant à maintenir le principe de la responsabilité civile des communes pour les dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police communale, figurant à l'article L. 2216-2 du même code ». Il « estime cependant que le transfert de la responsabilité civile des communes vers le CGDIS ne nécessite pas de disposition spéciale, en ce que le transfert de compétence entraîne automatiquement, et par application du droit commun, celui de la responsabilité civile si l'exercice (ou le non-exercice) de cette compétence a causé un dommage indemnisable ».

Le Conseil d'État suggère dès lors, soit de supprimer l'alinéa 4 de l'article 3, soit de le compléter par « le passage afférent du texte ayant servi de modèle » « ou, à tout le moins, de fournir les raisons qui ont amené les auteurs à ne pas faire figurer le texte omis au projet ».

Monsieur le Ministre, s'étant concerté avec le SYVICOL, propose de reprendre le texte intégral du code français pour clarifier le transfert de responsabilité des communes vers le CGDIS. **(amendement)**

[Code général des collectivités territoriales, article L. 1424-8 : Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2, le transfert des compétences de gestion prévu par le présent chapitre au profit du service départemental d'incendie et de secours emporte transfert de la responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences.

article L. 2216-2 : Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-1, les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que

soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence.

La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage.

article L. 2216-1 : La commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'Etat s'est substituée, dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des mesures de police.]

Le transfert de la responsabilité s'applique sans préjudice de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, en vertu de laquelle « L'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services (...) ».

Mentionnant l'assurance de responsabilité civile contractée par une partie des communes, un député est d'avis que le SYVICOL, avec le ministère, devrait se pencher avec les assureurs / le Commissariat aux Assurances sur la clause de non-intervention de l'assureur, afin de l'adapter. En effet, la loi en projet modifie significativement le régime des services de secours.

Monsieur le Président du SYVICOL, membre de la commission, fait savoir que le SYVICOL a déjà négocié avec l'Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances (ACA) et mettra les clauses retenues à disposition des communes sous forme d'avenants-type.

Aussi Monsieur le Ministre fait-il observer que le coût des assurances contractées par les communes sera désormais moins élevé en raison du transfert de biens meubles et immeubles au CGDIS.

Articles 4 et 5

L'article 4 définit la mission du CGDIS et l'article 5 a pour objet le regroupement de « tous les acteurs publics, œuvrant dans le domaine des secours, » dans le CGDIS.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État rend attentif au problème que pose l'alinéa 1^{er} de l'article 5 « en ce sens qu'une administration, telle que celle visée au projet, qui a été créée en vertu d'une loi spécifique, ne peut pas simplement être « intégrée » dans un établissement public, sans que, non seulement, la loi qui l'a créée soit régulièrement abrogée, ce qui est certes prévu *in fine* du projet sous examen, mais encore que ces dispositions transitoires appropriées règlent le transfert des personnes et des biens affectés à l'administration vouée à disparaître. (...) En outre, la simple mention de l'« intégration » des services communaux d'incendie dans un établissement public, à nouveau sans les moindres dispositions transitoires, soulève également la question de l'autonomie communale. ». Le Conseil d'État propose pour cette raison le remplacement de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 par des dispositions transitoires qui tiennent compte de ses critiques.

En ce qui concerne l'alinéa 2, concernant la gestion du Service d'aide médicale urgente (SAMU) et le Service d'incendie et de sauvetage de l'aéroport, il suggère de le reprendre à l'article 4 qui définit les missions du CGDIS, de sorte que l'article 5 est à supprimer en entier.
(amendement)

Un député souhaitant savoir s'il est veillé à la coordination des missions du CGDIS et du HCPN et des législations afférentes, Monsieur le Ministre répond par l'affirmative et explique qu'en cas de survenance d'une crise, telle que définie par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, la gestion incombe à la Cellule de crise, laquelle est présidée par un membre du Gouvernement.

Une clarification est demandée au sujet du dernier aliéna de l'article 4 qui est libellé comme suit : « En aucun cas, l'établissement ne peut être chargé de missions de maintien de l'ordre public ou de gardiennage. ».

Monsieur le Directeur de l'ASS renvoie au règlement grand-ducal du 6 mai 2010 portant organisation 1. de la division d'incendie et de sauvetage de l'Administration des services de secours 2. des services d'incendie et de sauvetage des communes. En vertu de l'article 14, dernier alinéa de ce règlement : « Les services d'incendie et de sauvetage ne peuvent être chargés de missions de police, de régulation de la circulation, de maintien de l'ordre public ou de gardiennage. ». L'application de ces dispositions en pratique ayant donné lieu à des incertitudes, notamment en ce qui concerne les compétences en cas de manifestations sportives, ce règlement a été modifié par le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2011 modifiant – l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques; – le règlement grand-ducal du 6 mai 2010 portant organisation 1. de la division d'incendie et de sauvetage de l'Administration des services de secours, 2. des services d'incendie et de sauvetage des communes. L'article 1^{er} de ce texte a apporté une modification au Code la route¹⁰ en instaurant le « signaleur », défini comme une « personne chargée par l'organisateur d'une compétition sportive se déroulant sur la voie publique, d'attirer l'attention des usagers sur le déroulement de cette manifestation ».

La fonction de signaleur peut être confiée à un sapeur-pompier. Elle se limite aux manifestations sportives. La sécurisation d'un lieu d'intervention dans le cadre d'une mission des services d'incendie et de sauvetage n'inclut pas de compétence en matière de régulation de la circulation, cette compétence appartenant à la Police. Or, comme celle-ci n'est pas toujours sur place, il arrive que des sapeurs-pompiers effectuent certains actes de régulation de la circulation. La commission se penchera ultérieurement sur cette question pour clarifier les compétences des sapeurs-pompiers sur ce point en cas d'urgence, tout en précisant qu'ils ne seront pas chargés d'une nouvelle tâche, étrangère à leurs missions dans le domaine de la lutte contre les incendies, la prévention des incendies et la mise en œuvre des opérations de sauvetage.

Article 6

Cet article règle le transfert des biens meubles « affectés par les communes et par l'État au fonctionnement des services d'incendie et de sauvetage communaux, de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et de sauvetage de l'Administration de la navigation aérienne ainsi que du Service d'aide médicale urgente et nécessaires au fonctionnement du CGDIS » à titre gratuit à celui-ci.

Il s'agissait de trouver une solution pragmatique, comme le déclare Monsieur le Ministre. L'objectif est d'éviter que les sapeurs-pompiers soient dépourvus de matériel au jour où le CGDIS commence à fonctionner.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État constate que, « même si le passage figurant dans le projet initial quant à la prise d'effet de ce transfert « à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi » a disparu » par amendement gouvernemental en date du 28 avril

¹⁰ Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques

2016¹¹, « il n'en reste pas moins qu'en application des principes régissant les effets des actes législatifs, le transfert aura néanmoins lieu audit moment. Dès lors, les conventions qui figurent maintenant au projet ne peuvent plus régler que les modalités pratiques de ce transfert, dont le principe est inscrit dans la loi elle-même, sous réserve de la latitude prévue pour les parties de convenir d'exclure certains biens de ce transfert. ».

Le Conseil d'État s'oppose formellement au transfert à titre gratuit qui constitue une atteinte à l'article 16 de la Constitution, libellé comme suit : « Nul ne peut être privé de la propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. », à savoir la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

De l'entrevue de la veille avec le Conseil d'État, un transfert par phases a été retenu pour tenir compte de l'opposition formelle et de la demande du SYVICOL « de retarder le transfert de propriété jusqu'à la conclusion des conventions ». Au cours d'une première phase, limitée dans le temps (à un ou deux ans), les biens seront gratuitement mis à disposition du CGDIS. Dans une seconde phase, une cession gratuite sera effectuée sur base d'une convention conclue entre la commune et le CGDIS. L'affectation des biens, à savoir la prestation d'un service public, ne changera pas.

Monsieur le Ministre suggère en outre que les communes qui ne seront pas d'accord avec la cession à titre gratuit devront rembourser intégralement les subventions obtenues pour le matériel concerné, sachant que ce matériel ne pourra plus être utilisé pour les missions d'incendie et de secours. Le remboursement se fera au CGDIS, puisque celui-ci sera obligé d'acheter du matériel nouveau. **(amendement)**

Monsieur le Ministre souligne dans ce contexte que la loi en projet prévoit à l'alinéa 3 de l'article sous examen que « Sauf accord exprès avec la commune concernée, les biens transférés doivent rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui a transféré le bien meuble au CGDIS. ».

Un député donne à considérer que le remboursement suggéré des subventions se présente ici différemment que dans les domaines de l'agriculture ou du logement social, cités comme exemples par d'autres députés. En effet, dans ces domaines, le remboursement des subventions obtenues respectivement pour l'acquisition de machines agricoles, la construction d'installations agricoles ou l'achat ou la construction de logements sociaux se trouve inscrit dès le début dans la législation afférente pour les subventions accordées par la suite. Quant à la loi en projet, le remboursement s'appliquerait à des subventions octroyées dans le passé, sans que ce remboursement n'ait été prévu initialement.

Un député exprime son mécontentement du fait que toutes les communes profiteront de la même manière des biens transférés, alors qu'elles n'auront pas fait le même apport de matériel.

Un autre membre de la commission se rallie aux propos précédents et estime utile d'obtenir des données chiffrées sur les apports, déduction faite de l'amortissement et des subventions.

¹¹Amendement pris suite à l'avis du SYVICOL du 18 janvier 2016 ad article 6 : « Par ailleurs, il est étonnant que le transfert de propriété soit prévu dès l'entrée en vigueur de la loi (alinéa 1). Ceci semble incohérent avec l'alinéa 3, qui dispose que les modalités de transfert sont à régler moyennant des conventions à conclure entre le CGDIS et chaque commune individuellement. Comme la date de création du CGDIS coïncide avec celle du transfert de propriété, ces conventions ne sauraient être conclues que postérieurement au changement de propriétaire. Quelles modalités restera-t-il alors à régler ? Aux yeux du SYVICOL, il serait plus judicieux de procéder de façon similaire à la reprise des immeubles et de retarder le transfert de propriété jusqu'à la conclusion des conventions. »

En mentionnant que des données précises sur la valeur actuelle des biens n'étant pas disponibles, Monsieur le Ministre réplique que ce point a fait l'objet de longues discussions. Il faut toutefois être conscient que la prise en compte individuelle des apports serait défavorable aux communes, puisque le charroi de l'État et de la Ville de Luxembourg représentera plus de la moitié du charroi du CGDIS, la Ville de Luxembourg n'ayant en outre pas obtenu de subvention pour son matériel et renonçant à l'amortissement. Un argument significatif en faveur du système de transfert réside dans la disposition de l'alinéa 3 de l'article 6 en ce que les communes garderont les biens transférés pour leur durée de vie. De cette manière, une commune qui a beaucoup investi dans son charroi continuera à en profiter après le transfert au CGDIS.

Monsieur le Directeur de l'ASS ajoute qu'en cas de prise en compte de la valeur matérielle des apports, le CGDIS devrait également examiner de plus près l'utilité du matériel et n'accepter que celui dont il aura besoin. Ceci concernera en particulier les biens qui ont été remplacés, mais néanmoins gardés et qui causent d'importants frais de fonctionnement en raison de leur vétusté.

Madame le Bourgmestre de la Ville de Luxembourg avertit d'une remise en cause du principe de la solidarité en tenant compte de la valeur matérielle des apports. La Ville de Luxembourg a conscience des besoins au niveau national et apporte sa contribution en transférant ses biens gratuitement. La mission de son service d'incendie et de secours restera la même - l'objectif étant toujours d'offrir un bon service au citoyen - mais sera organisée de façon différente.

Luxembourg, le 15 février 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen