



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 2 mars 2017

Ordre du jour :

1. 7035 Projet de loi portant fusion des communes de Mompach et de Rosport
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 février 2017
3. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Continuation des travaux

*

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

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

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

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 7035

La commission revient sur sa décision de maintenir le paragraphe 4 de l'article 6, selon lequel l'aide spéciale de l'État « s'ajoute aux aides qui sont normalement accordées par l'État pour des projets similaires susceptibles d'être subventionnés sur la base des dispositions concernant les subventions aux communes ». Le Conseil d'État considère cette disposition comme superflue pour la raison que le caractère « supplémentaire » de l'aide spéciale est « suffisamment établi par la dénomination d'aide « spéciale » ».

La commission se rallie donc au Conseil d'État et supprime le paragraphe 4, comme elle l'a fait dans d'autres projets de loi de fusion de communes.

Au sujet de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le Conseil d'État propose, « par souci d'exactitude et de clarté », d'utiliser la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. La commission se rallie au Conseil d'État et a décidé au cours de sa réunion précédente d'amender cette disposition qui prend définitivement le libellé suivant : « Par population réelle, on entend toutes les personnes inscrites sur le registre communal~~l'ensemble des personnes physiques résidentes d'une commune, inscrites sur une adresse qualifiée exacte au registre national des personnes physiques établi par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.~~ ».

2. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé sans observation.

3. Projet de loi 6861

La commission procède à l'adoption des amendements qu'elle a retenus jusqu'à présent en se basant sur les propositions de texte communiquées par les auteurs du projet de loi en date du 1^{er} mars 2017 (cf. document interne envoyé par courriel).

Les amendements 1 à 4 sont unanimement adoptés.

L'amendement 5 consiste à compléter l'article 3, alinéa 4 comme suit : « La responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou en partie leur origine dans une faute commise par les autorités communales dans l'exercice de leurs attributions. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou en partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement du CGDIS, la responsabilité de celles-ci est atténuée à due concurrence. ».

Souhaitant obtenir des précisions sur l'ajout, un député fait observer qu'il existe pour les personnes publiques un régime de responsabilité pour faute et un régime de responsabilité objective. Ce dernier est régi par la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, selon laquelle la responsabilité de la personne publique se trouve engagée aussi en cas de fonctionnement défectueux de son service, en l'absence d'une faute. Tel est le cas d'un dérapage sur une plaque de verglas au mois d'avril.

Rappelant que le CGDIS¹ tombe également sous le champ d'application de la loi précitée du 1^{er} septembre 1988, un représentant ministériel explique que le régime de responsabilité applicable dépend de chaque cas.

¹ Corps grand-ducal d'incendie et de secours

L'alinéa 4 a été ajouté par un amendement gouvernemental du 28 avril 2016, sur demande du SYVICOL², 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 ». À l'endroit de l'article 62 initial, il rejoint « 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 ».

Les auteurs proposent de compléter l'alinéa 4 pour souligner que le transfert de compétences s'accompagne du transfert de responsabilité sans préjudice des règles de la responsabilité civile. La question de la plus-value de l'alinéa 4 se justifie toutefois, le Conseil d'État ayant également fait remarquer que « le transfert de la responsabilité civile des communes vers le CGDIS ne nécessite pas de disposition spéciale ».

La commission se prononce néanmoins pour le maintien de l'alinéa 4, ajouté à l'article 3 en réponse à la demande du SYVICOL, et pour l'ajout conformément à la suggestion du Conseil d'État.

Un membre de la commission pense qu'une précision similaire devrait alors aussi être apportée aux autres textes où se pose la même question de la responsabilité, notamment à la législation relative aux syndicats de communes.

La demande du SYVICOL est motivée essentiellement par le fait qu'en cas de modification de la loi précitée du 1^{er} septembre 1988, le régime de responsabilité figure clairement dans la présente loi.

L'amendement 5 est adopté à l'unanimité.

Les amendements 6 et 7 sont adoptés unanimement.

Les amendements 8 à 12 introduisent une section nouvelle relative à la réquisition du CGDIS. Le texte s'inspire de celui relatif à la réquisition de la police.

² Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Concernant l'amendement 9, introduisant un nouvel article 5, les termes « Le ministre et les autorités communales » sont remplacés par les termes « Le ministre et le bourgmestre ou son remplaçant » pour rendre le texte plus clair.

L'amendement 10 introduit un nouvel article 6. Un député pose la question de savoir si le texte ne doit pas préciser le destinataire de la réquisition, celui-ci étant désigné par « Centre de gestion des opérations du CGDIS ».

Monsieur le Directeur de l'ASS indique que ce Centre de gestion est défini par la suite comme « l'organe national unique de coordination de l'activité opérationnelle du CGDIS ». Il s'agit concrètement du chef de salle du central téléphonique 112 qui est l'interlocuteur permanent du ministre et du bourgmestre. Cet officier a compétence pour mettre en œuvre la réquisition.

L'amendement 12 introduit un nouvel article 8 au projet de loi. Cet article dispose que les autorités compétentes ne doivent pas « s'immiscer dans l'organisation du service ». À une question concernant la délimitation de cette disposition par rapport à la fonction de directeur des opérations (DOS) que revêt le bourgmestre, Monsieur le Directeur de l'ASS répond que l'article relatif à la direction des opérations de secours est effectivement à revoir afin d'éviter toute ambiguïté. La délimitation ressort du nouvel article 8, selon lequel les autorités compétentes peuvent faire au CGDIS « des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre et les ressources à utiliser ». La décision quant à l'organisation du service appartient au CGDIS.

Les amendements 8 à 12 sont adoptés à l'unanimité.

Au nouvel article 9 (article 6 initial), faisant l'objet de l'amendement 13, le terme « concernées » est supprimée à l'alinéa 2.

En réponse à une question afférente, il est confirmé que la notion de « frais d'exploitation » figurant à l'alinéa 3, cette notion désignant les charges indirectes, inclut les assurances.

Une autre question se rapporte au bout de phrase « pour autant qu'ils ne relèvent pas du patrimoine d'autrui » figurant à l'article 9, alinéa 1^{er}. Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit du matériel qui n'appartient pas à la commune, mais qui est utilisé par les pompiers. Tel est le cas d'une caméra thermique ou d'un minibus qu'un corps de sapeurs-pompiers a lui-même achetés. Ces objets pourraient, le cas échéant, être transférés au CGDIS par le biais d'une convention conclue entre lui et le corps concerné.

L'amendement 13 est unanimement adopté.

L'amendement 14 a pour objet de modifier l'article 7 initial relatif aux biens meubles. Un député préférerait connaître le contenu des règlements grand-ducaux prévus par les alinéas 2 et 5, afin d'approuver l'amendement en pleine connaissance de cause.

Aux yeux d'un membre de la commission, le remplacement des termes « biens immeubles » par celui de « bâtiments » pose problème. En effet, l'accès à ces bâtiments nécessite souvent une surface plus ou moins grande autour de ceux-ci, tenant compte, le cas échéant, du rayon de braquage des véhicules. L'orateur préférerait dès lors le libellé suivant : « Les biens immeubles nécessaires à l'exercice de la mission de sécurité civile », l'expression « biens immeubles » comprenant les bâtiments et les terrains.

En effet, l'actuel dernier alinéa suivant la proposition d'amendement est à placer avant l'actuel avant-dernier alinéa, de sorte que le nouvel article 10 se lit comme suit :

~~« Art. 710. Les biens immeubles bâtiments des communes, ou de l'État ou de toute autre personne publique ou privée affectés aux missions de sécurité civiles services d'incendie et de sauvetage communaux, respectivement à l'Administration des services de secours, sont, soit transférés en pleine propriété au CGDIS, soit mis à sa disposition de l'établissement. L'affectation se fait sous forme d'une convention par le biais d'une convention à conclure entre le CGDIS et chaque commune concernée, respectivement l'État.~~

~~En cas de Le transfert de propriété s'effectue par un paiement en liquide de la contre-valeur monétaire, dont les modalités d'évaluation et de calcul sont fixées par règlement grand-ducal., les parties décident du mode de cession des biens immeubles transférés ou à transférer ultérieurement au patrimoine de l'établissement et qui peut consister :~~

- ~~— soit en un paiement en liquide selon des accords à trouver relatifs à la mise à disposition des fonds nécessaires ;~~
- ~~— soit en un apport en capital équivalent à la valeur des éléments transférés ;~~
- ~~— soit en une donation ;~~
- ~~– ou en un mélange des modes de paiement évoqués ci-dessus.~~

~~Le transfert de propriété ne donne pas lieu à la perception de droits de timbres, d'enregistrement et d'hypothèque.~~

~~La mise à disposition fait l'objet d'un paiement d'indemnités, dont les modalités de fixation sont définies par règlement grand-ducal.~~

~~Le terrain portant le bâtiment transféré ou à transférer est, soit mis à disposition par la commune, par l'État ou par toute autre personne publique ou privée au CGDIS moyennant un bail emphytéotique, soit transféré en pleine propriété selon les modalités à convenir entre parties.~~

~~Le montant maximal relatif au paiement en liquide ou à la mise à disposition est déterminé par rapport à une grille de critères à définir par le CGDIS pour chaque catégorie de centre d'incendie et de secours telles que définies à l'article 75 de la présente loi et prend en compte les subsides étatiques ainsi que la vétusté de l'immeuble.~~

~~Dans les cas de transfert de propriété portant sur un immeuble neuf, le prix du transfert correspond à la valeur réelle de l'immeuble au jour du transfert de propriété.~~

~~Le transfert de propriété ne donne pas lieu à la perception de droit, taxes ou honoraires. ».~~

Pour ce qui est des bâtiments qui seront transférés au CGDIS, Monsieur le Directeur de l'ASS déclare que le montant à rembourser aux communes se calcule à partir du coût de la construction, dont sont déduits le subside étatique octroyé et l'amortissement. Le délai pour le remboursement est encore à déterminer. Il importe de préciser que le subside étatique n'est pas à rembourser à l'État.

Quant aux bâtiments mis à disposition, les indemnités sont calculées sur base de la planification-modèle élaborée pour déterminer les besoins en immeubles des centres d'incendie et de secours des différentes catégories. Le montant annuel des indemnités pourrait se situer autour de 1,5 de la valeur déterminée conformément à la planification-modèle (revenu annuel).

Un membre de la commission pense comprendre qu'une nouvelle construction qui correspond exactement aux exigences retenues suivant la planification-modèle sera amortie

intégralement avec intérêts. Il importe de connaître la durée de la mise à disposition et donc de l'amortissement.

Les modalités de l'indemnisation financière seront présentées à la commission en détail dès qu'elles seront définitivement arrêtées.

Un autre député souhaiterait savoir si les bâtiments prévus pour le transfert sont catégorisés, c'est-à-dire définis par catégorie de centre d'incendie et de secours. S'agissant de la location, l'orateur se demande s'il existe déjà une valeur de référence pour les différents bâtiments.

Monsieur le Directeur de l'ASS fait savoir que la liste des bâtiments dont le transfert au CGDIS est envisagé ne concerne actuellement que des bâtiments des catégories III et IV. Quant à la mise à disposition, prévue principalement pour les bâtiments des catégories I et II, il est encore trop tôt pour annoncer une valeur de référence ; pour la catégorie II, on peut néanmoins, sur base des bâtiments expertisés, situer celle-ci entre 2 et 4 millions €.

En principe, les centres des catégories I et II sont ceux que les communes ont déjà aujourd'hui ou qu'elles devront construire et qui seront mis à disposition du CGDIS. Les centres des catégories III et IV sont destinés à être transférés au CGDIS. La future loi ne prévoit toutefois pas expressément cette répartition, mais permet qu'en cas de nécessité, le CGDIS pourra lui-même construire un centre de la catégorie I ou II.

Un député rappelle les prix divergents des terrains à travers le pays, raison pour laquelle l'idée du bail emphytéotique concernant le terrain a été avancée dans le but de traiter les terrains de façon égale.

Monsieur le Ministre souligne que les conventions pour le transfert de propriété seront librement négociées entre les parties. Quant à la mise à disposition, l'amendement a pour objet de créer la base légale pour prendre un règlement grand-ducal déterminant les critères d'évaluation, conformément à l'opposition formelle du Conseil d'État.

Un autre député donne à considérer que le transfert de propriété revient à une vente, laquelle est conclue, d'après le Code civil, s'il y a accord sur l'objet et le prix. Or, le transfert des biens au CGDIS révèle un déséquilibre entre les partenaires contractuels, puisque le prix est unilatéralement déterminé, à savoir par l'acheteur. L'alinéa 2 du nouvel article 10, suivant la proposition d'amendement, dispose que le transfert de propriété « s'effectue par un paiement en liquide de la contre-valeur monétaire, dont les modalités d'évaluation et de calcul sont fixées par règlement grand-ducal ».

Monsieur le Directeur de l'ASS précise que la fixation des modalités d'évaluation et de calcul par règlement grand-ducal signifie seulement qu'il s'agit du coût de revient de la construction, dont sont déduits le subside étatique octroyé et l'amortissement.

Pour ce qui est de la mise à disposition, un membre de la commission exprime sa préférence pour la prise en considération du coût de revient, plus juste, au lieu d'une valeur référentielle.

D'autres députés insistent sur l'importance d'agir toujours dans l'intérêt du service public et d'éviter d'aboutir à un marchandage. Un droit de préemption au profit de la commune pourrait être prévu dans la convention pour le cas où le CGDIS n'aurait ultérieurement plus besoin des biens transférés.

Un député revient sur ses réflexions au sujet de l'article 99 de la Constitution pour plaider pour une mention des biens transférés dans une loi, puisque les transferts sont financés à

travers le budget de l'État.³ L'idéal pour la Chambre des Députés serait de connaître le montant exact.

Les amendements 14 et 15 sont adoptés à la majorité des membres de la commission (abstention CSV).

L'amendement 16 (suppression de l'article 9 du projet de loi suite à une opposition formelle du Conseil d'État) est adopté à l'unanimité.

Monsieur le Ministre se montre satisfait du travail réalisé en commun et tient à exprimer ses remerciements à tous ceux qui ont contribué à la recherche d'une solution pour les points qui ont le plus donné lieu à discussion.

Article 14

Cet article est relatif au conseil d'administration du CGDIS.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État rend attentif, pour ce qui est des cinquième et sixième tirets, au fait que « en ce qui concerne le personnel soumis au statut du fonctionnaire, de l'employé de l'État ou du salarié », la compétence du conseil d'administration en matière d'engagement, de nomination, de révocation et de licenciement du personnel (cinquième turet) et en matière d'emplois et de rémunération (sixième turet) « ne peut s'exercer que selon les modalités prévues dans le cadre de ces statuts publics particuliers ».

Selon le huitième turet, le conseil d'administration statue sur « les modalités de calcul et le montant des contributions financières annuelles de l'État et des communes ». Le Conseil d'État fait remarquer que « les modalités du calcul sont fixées à l'article 100 de la loi communale précitée, tel qu'amendé au projet sous examen ».

Le dernier turet prévoit comme compétence du conseil d'administration de statuer sur « les modalités d'obligation de l'établissement à l'égard de tiers ». Le Conseil d'État n'en saisit pas la signification et demande aux auteurs du texte de fournir « les explications utiles à ce propos ».

Au sujet de l'alinéa 2, sixième turet, il convient, selon le Conseil d'État, « de renvoyer correctement au « règlement d'ordre intérieur » ».

Quant à l'alinéa 3, premier turet, le Conseil d'État rappelle son observation relative à l'article 12 concernant le remplacement du terme « participants ». Il estime aussi qu'« il y aurait lieu de ne prévoir une allocation de jetons de présence que pour les personnes ayant assisté aux réunions autrement qu'en exécution de leurs fonctions ».

Monsieur le Ministre propose d'apporter les modifications suivantes au texte :

- à l'alinéa 2, le premier turet se lit comme suit : « la politique générale et les planorientations stratégiques du CGDIS » ;
- il est ajouté un dixième turet nouveau libellé comme suit : « la détermination des indemnités des pompiers volontaires pour l'exercice de leurs fonctions et de leurs activités » ;
- à l'alinéa 3, le premier turet prend le libellé suivant : « les indemnités et les jetons de présence des membres ~~et des participants~~, des délégués et des experts participant aux séances du conseil d'administration ».

³ Cf. procès-verbal du 9 février 2017

Article 15

Cet article institue un service d'audit interne relevant du conseil d'administration du CGDIS.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État demande de supprimer la liste des activités du CGDIS qui feront l'objet d'un audit. Comme cette liste est introduite par le terme « notamment » qui a un « caractère purement exemplatif », elle est dépourvue de tout caractère normatif.

Selon le Conseil d'État, la première phrase de l'alinéa 2 est suffisante, indiquant que la charte d'audit interne précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service.

La commission adopte la proposition du Conseil d'État qui rassemble les deux alinéas en un seul comme suit : « Il est institué un service d'audit interne qui relève du conseil d'administration. Le service d'audit interne a pour mission l'évaluation indépendante des activités du CGDIS. Le conseil d'administration adopte une charte d'audit interne qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service. ».

Article 16

La commission reprend la proposition du Conseil d'État d'écrire à l'alinéa 1^{er} que le directeur général du CGDIS est « assisté dans ses tâches » au lieu de « cette tâche ».

En ce qui concerne la mention expresse à l'alinéa 1^{er} du directeur de l'Institut national de formation des secours, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons, alors que les autres directeurs ne sont pas cités. Il découle de l'article 17 que le CGDIS comprend six directions fonctionnelles. Conformément à l'intention des auteurs « d'assurer expressément la présence de tous les directeurs fonctionnels au sein du comité directeur », comme il ressort de l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental 7, le Conseil d'État recommande partant « de le préciser à l'article sous revue par un renvoi exprès à l'article 17 et de faire abstraction de la mention d'une seule direction fonctionnelle ».

S'agissant de la notion d'« orientations stratégiques » à l'alinéa 3, le Conseil d'État « suggère de réfléchir à un texte alternatif circonscrivant la mission du comité directeur d'une façon plus précise », puisque cette notion « ne figure pas à l'article 14 comme faisant partie des compétences » du conseil d'administration, « sauf éventuellement à son alinéa 2, premier tiret, qui prévoit que le conseil statue dans les conditions y prévues sur « la politique générale et le plan stratégique du CGDIS ».

La commission décide de supprimer la dernière phrase du dernier alinéa, libellée comme suit : « Ils concourent ensemble à la coordination de l'activité du CGDIS et à la préparation et à la mise en œuvre des orientations stratégiques. ».

En vertu de l'alinéa 4, le directeur général du CGDIS « a sous ses ordres tout le personnel professionnel et volontaire du CGDIS ». Le Conseil d'État rend attentif au risque de confusion notamment en cas d'urgence avec des conséquences graves, le cas échéant, sachant que l'article 66 réserve l'autorité du bourgmestre ou l'article 69 concernant le commandement des opérations de secours. Par conséquent, le Conseil d'État demande de réécrire les pouvoirs du directeur général de façon à éviter de telles confusions.

Au sujet du deuxième alinéa, aux termes duquel le directeur général et les directeurs fonctionnels « doivent être titulaires d'un diplôme universitaire sanctionnant au moins un cycle d'études universitaires complet du niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent », une députée fait référence à l'avis de la représentation syndicale des pompiers professionnels qui demande d'instituer davantage un parallélisme avec la police sur ce point.

Par ailleurs, les pompiers professionnels ne peuvent approuver l'ouverture du cadre moyen aux pompiers volontaires tel que prévu par l'article 52.

Un autre membre de la commission s'interrogeant sur les raisons de la nécessité d'un master, alors que la pratique montre qu'un bachelor répond parfaitement aux exigences, Monsieur le Directeur de l'ASS explique qu'il s'agit d'une carrière ouverte, les détenteurs d'un diplôme de bachelor pouvant accéder à ces postes par un changement de carrière vers le groupe de traitement A1. Les postes en question ne sont donc pas subordonnés à un diplôme.

Un député insiste pour éviter la création d'une catégorie à part au sein de la fonction publique.

Les auteurs présenteront une nouvelle proposition de texte pour l'alinéa 2 tenant compte des observations précédentes.

*

Concernant une réunion jointe de la présente commission avec la Commission de l'Environnement ayant eu lieu au sujet de la Strategische Umweltprüfung (SUP) dans le cadre du plan d'aménagement général (PAG), un député souhaiterait en connaître les suites.

L'orateur voudrait également connaître l'état actuel des travaux concernant la simplification du vote par correspondance.

Luxembourg, le 21 avril 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen