



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 février 2017
2. 7035 Projet de loi portant fusion des communes de Mompach et de Rosport
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Continuation des travaux
4. 7033 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 13 février 2001 concernant les syndicats de communes

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'État

*

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

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Laurent Knau, Coordination générale ; M. Paul Schroeder, Directeur, Mme Bente Olinger, Administration des Services de Secours (ASS) ; 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

Excusée : Mme Tess Burton

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal ne donne pas lieu à observation et est approuvé.

2. Projet de loi 7035

L'amendement, relatif à la notion de population réelle définie à l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, lequel a été suivi par la commission dans sa proposition d'utiliser, « par souci d'exactitude et de clarté », la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Le projet de rapport sera présenté au cours d'une prochaine réunion.

3. Projet de loi 6861

La commission continue avec l'adoption des amendements qu'elle a déjà discutés, en se basant sur la version du 13 avril 2017 des propositions de texte communiquées par le ministère (cf. document interne correspondant envoyé par courriel).

L'amendement 32*bis* a pour objet de créer la base légale pour la prime d'intégration dont bénéficieront les agents engagés ou repris par le CGDIS. Cet amendement est adopté à l'unanimité.

La commission adopte unanimement l'amendement 39 relatif à la souscription d'une pension complémentaire dans le cadre du régime de la prévoyance-vieillesse et le remboursement d'une assurance maladie privée complémentaire pour le pompier volontaire.

Une modification s'avère nécessaire aux articles 51 (article 47, version coordonnée novembre 2016), paragraphe 3 et 52 (article 48, version coordonnée novembre 2016), paragraphe 4 concernant les effectifs des pompiers professionnels du CGDIS (amendements 44*bis* et 46*bis*). Comme le contingent de 5 % initialement prévu est déjà atteint, il est nécessaire d'augmenter les taux pour le cadre supérieur et le cadre moyen respectivement à 8 et à 12 %, afin de garantir d'avoir un nombre suffisant de cadres dirigeants dès la mise en place du CGDIS.

Un député souhaitant connaître le nombre de personnes qui seront employées par le CGDIS, Monsieur le Ministre indique que la réponse à cette question, également posée par le Conseil d'État¹, dépend du nombre de pompiers volontaires restant en service. Une diminution de ce nombre implique une augmentation du nombre de pompiers professionnels, d'où l'intérêt de faire en sorte que le maximum de pompiers volontaires restent. Alors qu'une réponse exacte ne peut pas encore être donnée, le total des effectifs

¹ Cf. avis du Conseil d'État au sujet de l'article 31 (article 32)

du CGDIS se situera d'après une estimation entre 600 et 800. Le ministère fait distribuer un tableau représentant l'évolution de la carrière du pompier professionnel.

Les amendements 42, 43, 44*bis* et 46*bis* sont unanimement adoptés.

L'amendement 44, relatif aux conditions pour l'accès des pompiers professionnels du cadre supérieur au niveau supérieur, est adopté à l'unanimité, de même que les amendements 45 à 50.

L'amendement 51 tient compte du Conseil d'État qui rappelle ses positions exprimées dans ses avis relatifs au projet de loi 6862 concernant l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours² et qui demande par ailleurs de « préciser la base légale de l'augmentation de la TVA » visée à l'article 55 (version coordonnée novembre 2016), paragraphe 1^{er}, premier tiret. Par conséquent, il est proposé de compléter les deux premiers tirets (devenant les lettres a) et b)) comme suit :

- « a) le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée ~~décidée au 1^{er} janvier 2015~~ 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 souscrivant une assurance de responsabilité civile pour automobiliste ; ».

Le groupe parlementaire CSV pose la question de la raison d'inscrire la base légale de l'impôt spécial dans la présente future loi, alors qu'il considère un financement direct à travers le budget de l'État, par une recette non affectée, comme préférable, précisément sous forme d'une dotation globale versée chaque année. Le CSV rappelle ses critiques relatives à cet impôt spécial qui grève les assurances de responsabilité civile pour automobiliste, critiques qu'il a réitérées dans le contexte des discussions sur le projet de loi 7036 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes³ et de celles sur le projet de budget pour l'exercice 2016. Tout en approuvant en gros l'orientation générale du texte sur le CGDIS, le CSV ne peut s'accommoder du financement de celui-ci.

Monsieur le Ministre souligne que l'inscription dans la future loi constitue la garantie du financement des services de secours.

Une députée du groupe parlementaire démocratique insiste sur un financement stable, le budget de l'État étant le moyen de financement le plus stable. L'oratrice estime dès lors utile que Monsieur le Ministre examine ce point avec le ministre compétent pour le budget.

Rappelant que le Conseil d'État n'a pas remis en cause le financement du CGDIS tel que prévu par le projet de loi, Monsieur le Ministre voit les modifications proposées comme garantie supplémentaire du financement, à côté de l'inscription annuelle dans le budget étatique.

Un membre du groupe parlementaire CSV se réfère à l'avis critique du 10 novembre 2015 sur le projet de loi 6862, où le Conseil d'État voit dans l'impôt projeté une sorte de recette affectée, puisque « la destination du nouvel impôt irait en tout état de cause à l'encontre du principe de la non-affectation des impôts, qui doivent en principe couvrir l'ensemble des besoins d'une collectivité, sans être spécialement affectés à telle ou telle dépense. Cela

² Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours

³ Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

étant, si cette destination de l'impôt est annoncée dans l'intitulé du projet de loi et à l'article 1^{er}, elle n'est pas pour autant concrétisée par ailleurs dans le texte. ».

Le groupe parlementaire CSV se prononce clairement pour un financement du CGDIS au moyen d'une dotation budgétaire votée chaque année et donc contre l'amendement proposé. Le CSV avait voté contre le projet de loi 6862.

Comme l'impôt spécial existe cependant depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 juillet 2016, Monsieur le Ministre tient à assurer par l'amendement que ces recettes fiscales ne tombent pas dans le budget de l'État, mais dans celui du CGDIS. Il en est de même de l'amendement 109, selon lequel les avoirs du fonds pour la réforme des services de secours sont versés au CGDIS au moment de la constitution de celui-ci. Le CSV s'était également prononcé contre la privation pour les communes d'une partie de l'augmentation de la TVA, alimentant le fonds pour la réforme des services de secours, d'autant plus que le CGDIS n'existe pas encore.

Le CGDIS concerne la sécurité des citoyens. Pour le CSV, une mesure de sécurité est à financer intégralement et sans affectation par le budget de l'État.

Monsieur le Ministre fait savoir que le fonds a été alimenté par la TVA de 90 millions €. La création de la base légale permettant de transférer cette somme au CGDIS s'impose par conséquent.

L'amendement 51 est adopté à la majorité (voix contre : CSV).

La commission adopte unanimement l'amendement 59 précisant l'article 63 (devenant l'article 67), qui a pour objet de déclarer d'utilité publique les travaux de construction réalisés dans le contexte des services de secours.

Les amendements 74, 77 et 84 à 86, de nature légistique, sont adoptés à l'unanimité.

En proposant de supprimer l'article 99 par l'amendement 87, les auteurs se rallient au Conseil d'État, pour lequel ce texte « constitue une des dispositions les plus problématiques du projet, en ce qu'il autorise les pompiers volontaires et professionnels du CGDIS à pénétrer sur toutes les propriétés, y compris dans tout immeuble ou logement », les pompiers agissant « officiellement en mission sur ordre » et « afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les personnes et les biens en danger ». Le Conseil d'État s'oppose formellement à cet article pour être contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 de la Constitution relatif au principe de l'inviolabilité du domicile, lequel est protégé par des sanctions pénales inscrites au Code pénal. Il rend attentif aux difficultés de prouver « l'existence d'une mission officielle, d'un ordre spécifique, (qu'en est-il des ordres manifestement illégitimes ?) et celle de la nécessité de la mesure prise ». Il peut être fait abstraction de l'article 99, puisque, « étant donné que l'appréciation, tant de l'existence d'un état de nécessité que de celui prévu à l'article 70 du Code pénal⁴, sera nécessairement le fait d'une autorité judiciaire, (...) la balance entre les garanties précitées et leur mise à l'écart suite à une intervention des services de secours sera assurée dans le respect des droits fondamentaux sans que le projet de loi sous examen ne doive prévoir une exception particulière ». Par ailleurs, « tel que formulé, le texte sous examen ne répond pas aux conditions posées par les dispositions instaurant l'inviolabilité du domicile, notamment en ce qu'il ne prévoit pas les formes que doit prendre tout acte portant violation du domicile, cela d'autant plus que le projet sous examen inclut expressément les logements de particuliers

⁴ « Art. 70. (1) Il n'y a pas d'infraction, lorsque le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité légitime. »

parmi les locaux visés, à la différence notamment de la loi précitée du 23 juillet 2016⁵ qui les exclut expressément ».

Les amendements 88 à 92 introduisant un chapitre X nouveau relatif aux sanctions pénales, celles-ci ayant été oubliées par les auteurs, font l'objet de l'unanimité des membres de la commission.

L'amendement 87 est unanimement adopté.

Les amendements 93 à 108 sont adoptés à l'unanimité.

L'amendement 109 est adopté à la majorité (voix contre : CSV – cf. amendement 51).

La mise en vigueur de la future loi fait l'objet de l'amendement 110. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2018, à l'exception des articles 3 et 12 à 18 relatifs respectivement à la création du CGDIS et au fonctionnement de son conseil d'administration. Afin de ne pas déclencher la procédure compliquée de proposition de candidats par les communes avant les élections communales d'octobre 2017, Monsieur le Ministre a suggéré au SYVICOL⁶ que celui-ci propose les sept premiers administrateurs membres de conseils communaux, le huitième représentant des communes étant un membre du conseil communal de la Ville de Luxembourg proposé par celui-ci. Le mandat de ces administrateurs se terminera avec la nomination des nouveaux administrateurs désignés après les élections communales suivant la procédure prévue par la future loi.

Pour Monsieur le Ministre, l'entrée en vigueur plus tôt des dispositions ci-dessus présente le grand avantage que le conseil d'administration peut déjà prendre des décisions relatives au personnel du CGDIS pour préparer la mise en place de celui-ci.

Un député souhaiterait savoir comment le conseil d'administration peut prendre de telles décisions sur base d'une loi qui n'est pas encore en vigueur.

Monsieur le Directeur de l'ASS répond qu'il existe des exemples similaires dans le passé pour d'autres établissements publics, où le conseil d'administration a ainsi pu préparer notamment des règlements opérationnels et des nominations pour éviter un vide concernant le personnel.

L'amendement 110 est adopté unanimement.

Concernant l'inventaire des immeubles des services de secours demandé au cours d'une réunion précédente, Monsieur le Ministre fait distribuer un tableau indiquant notamment les besoins en immeubles des centres des catégories III et IVbis en tenant compte des bâtiments existants et des projets en cours. Le projet de règlement grand-ducal afférent sera présenté à la commission avant le vote de la future loi.

À une demande de précisions concernant le délai de réflexion de trois ans pendant lequel les fonctionnaires concernés peuvent demander à être repris par le CGDIS, Monsieur le Ministre rappelle les trois cas qui peuvent se présenter : 1. le fonctionnaire intègre le CGDIS tout de suite ; 2. le fonctionnaire reste auprès de la commune ; 3. le fonctionnaire ne prend pas de décision dans l'immédiat. Dans ce dernier cas, la commune peut conclure avec le CGDIS un contrat de mise à disposition : elle paie le traitement du fonctionnaire et est indemnisée par le CGDIS.

⁵ Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

⁶ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Un membre de la commission juge utile de prévoir des rencontres régulières entre les communes et les responsables des services de secours, à l'instar des entrevues des communes avec les représentants de la police locale.

Monsieur le Directeur de l'ASS confirme que les chefs de zone doivent entretenir un contact régulier avec les communes. Il est envisageable d'inscrire cette tâche dans le règlement intérieur du CGDIS.

Le problème des agressions contre des membres des services de secours mérite d'être discuté, mais dans un autre contexte, le même problème se posant pour les membres de la police.

4. Projet de loi 7033

La commission désigne Monsieur Fränk Arndt comme rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi a pour objet de modifier la procédure de renouvellement des comités de syndicats qui comprennent des délégués représentant plusieurs communes, comme le déclare Monsieur le Ministre. Les syndicats concernés sont le Syndicat des eaux du Sud (SES), le Syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et l'exploitation d'un crématoire (SICEC), le Syndicat intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages des communes des cantons de Luxembourg, d'Esch et de Capellen (SIDOR), le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) et le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL).

Une première modification consiste à supprimer les réunions jointes et à leur substituer un vote par correspondance (article 2 du projet de loi).

La deuxième modification est prévue par l'article 1^{er}, qui modifie l'article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, relatif aux principes généraux applicables en matière de représentation des communes au comité d'un syndicat.

Dans son avis du 28 février 2017, le Conseil d'État a marqué son accord à l'innovation qui consiste à maintenir les délégués communaux au sein du syndicat de communes jusqu'à remplacement, suite au « renouvellement général des conseils communaux en suite d'élections communales ordinaires ». Il ne pouvait toutefois « que difficilement s'accommoder de la solution consistant à maintenir au sein du syndicat de communes le délégué communal qui a perdu la qualité de membre du conseil communal en raison de la perte d'une condition d'éligibilité fixée par la loi électorale ou qui a perdu le droit d'éligibilité par décision de justice ».

L'article 1^{er} fera dès lors l'objet d'un amendement.

Le projet de loi a pour objet final d'abandonner la révocation d'un délégué au comité d'un syndicat et de lui substituer une faculté de remplacement en vertu de laquelle le conseil communal pourra à tout moment remplacer un délégué syndical par un autre.

À une question générale d'un député concernant la limite, inscrite dans la loi précitée du 23 février 2001, aux emprunts qu'un syndicat peut contracter, en l'espèce le SIGI, Monsieur le Ministre rappelle que cette limite est destinée à protéger les communes membres de décisions du comité du syndicat qui ne sont pas nécessairement soutenues par toutes les communes, alors que celles-ci doivent en supporter les coûts. L'orateur souligne qu'en outre, les statuts du SIGI imposent une limite. Une modification de la loi précitée ne permettrait donc pas à elle seule de changer le seuil.

La proposition de texte que fait le Conseil d'État pour l'article 7*bis*, alinéa 2, seconde phrase de la loi précitée du 23 février 2001 (article 2 du projet de loi) est adoptée. Il est également tenu compte des observations de nature légistique du Conseil d'État.

Les amendements proposés par le ministère sont adoptés à l'unanimité.

Luxembourg, le 14 juillet 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen