

**N° 7326<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI****relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES  
ET DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(14.11.2019)

La Commission se compose de : M. Dan BIANCALANA, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, François BENOY, Alex BODRY, Emile EICHER, Jeff ENGELIN, Marc GOERGEN, Claude HAAGEN, Max HAHN, Marc HANSEN, Aly KAES, Georges MISCHO, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Michel WOLTER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 juin 2018 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre de Commerce le 30 juillet 2018, de la Chambre des Métiers le 20 novembre 2018, de la Chambre des salariés le 27 novembre 2018 et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) le 28 novembre 2018.

Le Conseil d'État a émis son avis le 5 février 2019.

Dans sa réunion du 7 février 2019, la commission a désigné son président, M. Dan Biancalana, rapporteur du projet de loi. Elle a examiné l'avis du Conseil d'État et discuté et adopté des amendements dans sa réunion du 7 mars 2019. Un amendement supplémentaire fut adopté le 27 juin 2019.

En date du 22 octobre 2019, le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire que la commission a analysé le 7 novembre 2019.

Le présent rapport fut adopté dans la réunion du 14 novembre 2019.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi vise à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les immeubles comprenant au moins un logement.

Cette mesure s'impose à la lumière du constat que les incendies qui se déclenchent dans les logements ont causé, en moyenne, le décès de deux personnes entre 1998 et 2015 selon la Direction de la Santé du Ministère de la Santé. Du fait que la détection précoce de toute fumée joue un rôle primordial dans la lutte contre les conséquences d'un feu, il est estimé que la simple présence d'un détecteur de fumée permettrait de sauver des vies. En effet, les statistiques de certains pays qui ont rendu la présence

de détecteurs obligatoires ont constaté une baisse des décès dans les incendies d'habitation et du nombre d'incendies nécessitant l'intervention des pompiers.

Ainsi le projet de loi agit dans une perspective de défendre la sécurité publique et de prévenir le risque d'incendie, en rendant obligatoire l'installation de détecteurs dotés d'un marquage CE, assurant l'adhésion aux normes européennes et nationales.

L'entrée en vigueur de la future loi aura lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Pour les immeubles dont l'autorisation de construire a été délivrée avant cette date et pour les immeubles existants, une période de transition de 3 ans est prévue. Les détecteurs qui sont d'ores et déjà installés seront considérés comme conformes à la loi.

\*

### **III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 5 février 2019, le Conseil d'État note tout d'abord que même si le projet de loi ne prévoit pas de sanction pénale en cas de non-respect des dispositions de la future loi, cette absence de sanction pénale n'implique pas l'absence de responsabilité civile. Il remarque par ailleurs que « l'obligation légale prévue par le projet de loi sous avis aura une incidence sur les relations contractuelles entre l'assureur et l'assuré et pourra d'ailleurs également impacter des tiers qui sont victimes d'un incendie. » Il note enfin que le champ d'application du projet de loi est limité aux immeubles servant à l'habitation.

Le Conseil d'État émet trois oppositions formelles.

Dans son avis complémentaire qui est intervenu en date du 22 octobre 2019, le Conseil d'État examine les amendements parlementaires adoptés par la commission lors des réunions du 8 mars 2019 et du 27 juin 2019.

\*

### **IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**

#### **1. Avis de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler et est en mesure d'approuver le projet de loi.

#### **2. Avis de la Chambre des Métiers**

La Chambre des Métiers regrette dans son avis du 20 novembre 2018 de ne pas pouvoir aviser en même temps le règlement grand-ducal qui précisera le nombre de détecteurs à mettre en place ainsi que les modalités d'installation. Elle est d'avis que l'entretien des détecteurs y devrait être traité également.

La Chambre des Métiers soulève la question de savoir si chaque modification de la norme en vigueur impliquerait l'obligation de remplacer les détecteurs existants, étant donné que le commentaire de l'article 3 mentionne que « les modifications des normes harmonisées doivent être prises en compte pour la conformité du détecteur ».

#### **3. Avis de la Chambre des salariés**

Dans son avis intervenu en date du 27 novembre 2018, la Chambre des salariés approuve pleinement l'objet du projet de loi, mais « se doit de relever que le projet de loi ne se prononce aucunement sur les implications en matière d'assurance induites par la mise en application de l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée dans les immeubles comprenant des logements ». Elle estime qu'il est « indispensable de prévoir une obligation de la part de l'assurance de continuer à couvrir les dommages de l'occupant ou du propriétaire afin que celui-ci ne puisse dans aucun cas de figure se retrouver sans couverture assurantielle en cas de sinistre ». Elle propose de « prévoir que l'occupant ou propriétaire bénéficie d'une minoration de prime sur sa couverture assurantielle », à l'instar de la législation

française, pour « inciter les personnes à installer un détecteur autonome de fumée et à le maintenir en bon état de fonctionnement ».

\*

## V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Dans son avis du 28 novembre 2018, le SYVICOL marque son soutien au projet et n'a pas d'observation à faire.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

Cet article, qui définit le champ d'application de la future loi, à savoir l'ensemble des immeubles qui comprennent au moins un logement, ne donne pas lieu à commentaire.

### *Articles 2 et 6*

L'objet de l'article 2 est de définir les notions utilisées par le texte de loi. Les auteurs du texte ont « surtout jugé nécessaire de préciser la définition du chemin d'évacuation, qui diffère de celle donnée par l'Inspection du Travail et des Mines », pour l'adapter « à celle utilisée par la direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain au sein du ministère de l'Intérieur ».

La commission s'est ralliée au Conseil d'État qui, dans son avis du 5 février 2019, a fait des recommandations pour clarifier les définitions du logement et du chemin d'évacuation et qui a proposé la suppression de celle du fabricant.

En outre, par amendement du 8 mars 2019, elle a ajouté les définitions des parties communes et du copropriétaire et précisé celle de l'occupant suite à l'opposition formelle du Conseil d'État au libellé de l'article 6 qui détermine le responsable respectivement de l'installation et de l'entretien du ou des détecteurs. Le Conseil d'État a critiqué le caractère équivoque de ces notions et a demandé aux auteurs « de distinguer entre, d'une part, les immeubles destinés à l'habitation qui sont soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis et, d'autre part, les immeubles destinés à l'habitation qui ne sont pas soumis à ce statut, et de tenir compte de cette distinction dans la répartition des responsabilités d'installation et d'entretien des détecteurs de fumée ainsi que de préciser la notion d'« occupant » ».

Dans son avis complémentaire du 22 octobre 2019, le Conseil d'État maintient son opposition formelle « dans la mesure où celle-ci concerne l'utilisation dans cet article [6] du concept de « copropriétaire » ». Il réexpose ses considérations comme suit : « L'article 6 traite, dans son premier alinéa, de l'installation et, dans son second alinéa, de l'entretien des détecteurs de fumée.

Le problème est que l'article 6, dans les cas respectivement recouverts par ses deux alinéas, n'opère pas de distinction nette entre, d'une part, l'hypothèse des logements dépendant d'un immeuble soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis et, d'autre part, l'hypothèse des logements dépendant d'immeubles qui ne sont pas soumis à ce statut.

En ce qui concerne l'installation des détecteurs de fumée, celle-ci incombe, aux termes de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, dans les logements qui dépendent d'immeubles soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis, au « copropriétaire » au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis. Dans ce contexte, il est à noter que le concept de « copropriétaire », utilisé par la loi précitée du 16 mai 1975, est un concept technique pour, dans le contexte de cette loi, désigner le propriétaire d'un lot privatif dépendant d'un immeuble soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis. Or, au sens du droit civil, ce « copropriétaire » est propriétaire de son lot privatif, puisque, aux termes de l'article 2 de cette même loi, il peut en disposer librement et le grever de droits réels.

Toujours en ce qui concerne l'installation des détecteurs de fumée, celle-ci incombe au « propriétaire » dans les logements qui ne dépendent pas d'immeubles soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis. L'ensemble des indivisaires d'un logement étant également recouvert par la notion

de « propriétaire », il n'est pas indiqué de se référer, même implicitement, à l'indivision, celle-ci constituant dans l'économie de l'article 815 du Code civil un état essentiellement précaire.

Les considérations qui précèdent montrent qu'il n'est pas nécessaire, en ce qui concerne l'installation des détecteurs de fumée à l'intérieur des logements, de distinguer entre « propriétaire » et « copropriétaire », puisque les deux notions désignent *in fine* le propriétaire au sens du droit civil. Le statut de l'immeuble (statut de copropriété des immeubles bâtis ou non) dont dépend le logement, de même que le fait qu'il se trouve ou non en indivision, sont sans incidence sur l'obligation du propriétaire d'installer des détecteurs de fumée dans le ou les logements dont il est propriétaire. L'installation des détecteurs de fumée dans les parties communes d'un bâtiment soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis incombe, non pas « aux copropriétaires », mais au syndicat des copropriétaires qui, sous une personnalité juridique distincte, regroupe tous les copropriétaires conformément à l'article 11 de la loi précitée du 16 mai 1975. Il en découle que la définition du concept de « copropriétaire » introduite par l'amendement sous revue à l'endroit de l'article 2, point 4° nouveau, est superflète et que cette définition est par conséquent à omettre.

En ce qui concerne l'obligation d'entretien des détecteurs de fumée, celle-ci, aux termes de l'article 6, alinéa 2, incombe « dans les parties privatives » à l'occupant du logement et, « dans les parties communes incombe au propriétaire, le cas échéant aux copropriétaires ».

Il est évident que l'obligation d'entretenir des détecteurs de fumée installés à l'intérieur d'un logement doit incomber à l'occupant de celui-ci, même si, techniquement, ce logement ne forme pas une « partie privative » d'un bâtiment soumis au régime de la copropriété des immeubles bâtis. L'entretien des détecteurs de fumée installés dans les parties communes au sens de la nouvelle définition proposée par les auteurs à l'endroit de l'article 2, point 3°, de la loi en projet, doit incomber au propriétaire du bâtiment, si le bâtiment n'est pas soumis au régime de la copropriété des immeubles bâtis, et au syndicat des copropriétaires, s'il s'agit d'un bâtiment soumis au régime de la copropriété des immeubles bâtis. ».

Le Conseil d'État propose en conséquence un nouveau libellé pour l'article 6 que la commission reprend, de même qu'elle supprime à l'article 2 la définition du copropriétaire.

La commission et les auteurs du projet de loi se sont par ailleurs penchés sur la question de la responsabilité dans le contexte de l'assurance du logement (cf. commentaire de l'article 7).

#### *Articles 3 à 5*

En vertu de l'article 3, le détecteur autonome de fumée doit être certifié conforme à la norme harmonisée, dont la définition est prévue à l'article 2, 6°. Une modification ultérieure de cette norme doit être prise en compte pour la conformité du détecteur. L'article 4 dispose que le détecteur doit être muni du marquage CE<sup>1</sup>.

L'article 3 a été complété pour donner suite au constat du Conseil d'État de l'absence de renvoi à un texte qui définit les caractéristiques techniques du détecteur. Dans ce contexte, la référence à l'article 5 initial à un règlement grand-ducal précisant notamment les modalités d'installation des détecteurs a été supprimée pour être dépourvue de toute valeur ajoutée. Dans son avis du 5 février 2019, le Conseil d'État a par ailleurs fait remarquer que, puisque le texte relègue à un règlement grand-ducal la détermination du nombre et des modalités d'installation des détecteurs, « la loi en projet ne saurait s'appliquer avant l'adoption du règlement grand-ducal en question ».

#### *Article 7*

Cet article, inséré par l'amendement du 27 juin 2019, complète l'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance par une disposition qui empêche l'exonération de l'assureur en cas de non-respect par l'assuré des dispositions de la future loi.

Cette disposition constitue l'aboutissement des efforts des auteurs du projet de loi et de la commission pour clarifier la question de la responsabilité en cas d'incendie. Aussi la Chambre des salariés a-t-elle, dans son avis du 27 novembre 2018, estimé « indispensable de prévoir une obligation de la part de l'assurance de continuer à couvrir les dommages de l'occupant ou du propriétaire afin que celui-ci ne puisse dans aucun cas de figure se retrouver sans couverture assurantielle en cas de sinistre ».

<sup>1</sup> Conformité européenne

L'amendement introduisant l'article 7 repose sur les réponses données par l'Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances du Grand-Duché de Luxembourg (ACA) aux questions soulevées au sein de la présente commission et transmises par courrier ministériel à l'ACA. De surplus, l'article 7 a trouvé l'assentiment du Commissariat aux Assurances (CAA).

Dans son avis complémentaire du 22 octobre 2019, le Conseil d'État fait remarquer que, toutefois, l'article 7 « n'empêche pas l'assureur de « contractualiser » les obligations découlant, à l'égard de l'assuré, de la loi en projet, en les reprenant dans les dispositions contractuelles du contrat d'assurance. Dans ce cas, l'assuré pourrait se voir confronté à une déchéance, non pas en raison du « non-respect des dispositions de la loi du jj.mm.2019 relative aux détecteurs de fumée », mais pour méconnaissance et inexécution de ses obligations contractuelles. ». L'ACA a d'ailleurs également rendu attentif dans ses réponses au fait qu'elle ne peut pas « garantir que dans le futur un assureur ne puisse pas changer d'approche ou qu'un assureur établi à l'étranger et opérant au Luxembourg ne puisse avoir des conditions plus restrictives ». Toutefois, la commission et les auteurs du projet de loi tiennent à préciser qu'ils ne partagent pas l'opinion du Conseil d'État. Si l'article 7 devait être interprété de cette manière, cela signifierait que les assureurs ne seraient pas tenus de respecter la loi et pourraient la contourner en contractualisant ses dispositions. En effet, admettre de telles clauses équivaldrait à accepter un contournement de la loi. Sur ce point, il est important de rappeler le commentaire de l'article 7 ajouté par l'amendement parlementaire du 27 juin 2019, qui précise la volonté de la commission et des auteurs du projet de loi : « *Il s'agit de modifier la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance pour protéger l'assuré contre toute clause contractuelle éventuelle, dont l'objet aurait comme but d'exonérer l'assureur, lorsque l'assuré n'aurait pas été conforme aux dispositions de la présente loi.* ». Il en découle que l'article 7 est à interpréter dans ce sens, n'offrant ainsi aucune possibilité aux assureurs de contractualiser les obligations découlant du projet de loi.

À la question d'une réduction de prime à l'instar de la législation française, proposition de la Chambre des salariés, l'ACA a précisé qu'elle « ne peut en aucun cas discuter de tarifs des assureurs qui sont libres. La législation sur le droit de la concurrence ne permet pas d'approche sectorielle sous peine de se voir reprocher, le cas échéant, une entente prohibée. ».

#### Article 8

Sans observation.

#### Article 9

Cet article a pour objet de préciser l'entrée en vigueur des dispositions légales.

Au sujet de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État dans son avis du 5 février 2019 à l'encontre de l'entrée en vigueur prétendument rétroactive, la date initialement prévue étant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la commission précise que la future loi n'était pas destinée à s'appliquer rétroactivement. En effet, elle fut déposée le 27 juin 2018, alors que l'avis du Conseil d'État n'a été rendu qu'après la date prévue pour l'entrée en vigueur. Pour cette raison, cette date a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les alinéas 2 et 3 prévoient une période transitoire, pour la mise en conformité à la loi, pour les logements existants et les immeubles dont l'autorisation de construire a été délivrée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020. La commission a considéré la durée initiale de cinq ans de la période de transition comme trop longue et l'a réduite à trois ans. Pour le Conseil d'État, le délai transitoire de cinq ans ne se justifiait pas non plus « au regard des enjeux en cause, d'une part, la facilité de l'installation et le coût relativement modeste des détecteurs de fumée fonctionnant avec batterie et, d'autre part, l'atteinte portée à l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis, qui est celui de rendre l'installation de détecteurs obligatoire afin de prévenir les décès pour cause d'incendie ».

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

\*

**PROJET DE LOI****relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La présente loi s'applique à tous les immeubles comprenant au moins un logement.

**Art. 2.** Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « logement » : un immeuble ou une partie d'immeuble à usage d'habitation ;
- 2° « chemin d'évacuation » : l'ensemble des parties d'immeuble qui sont traversées en cas de péril à des fins d'évacuation ;
- 3° « parties communes » : parties d'un immeuble qui sont affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux pour les immeubles bâtis soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis conformément à la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, ainsi que les parties d'un immeuble qui sont affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les occupants de logements pour les immeubles bâtis non soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
- 4° « occupant » : personne qui occupe un logement et qui l'habite effectivement en vertu d'un bail ou d'un autre droit de jouissance ;
- 5° « marquage CE » : marquage par lequel le fabricant indique que le détecteur autonome de fumée est conforme aux exigences applicables de la législation d'harmonisation de l'Union européenne prévoyant son apposition ;
- 6° « norme harmonisée » : une norme harmonisée au sens de l'article 2, point 1, lettre c), du règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et 2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil.

**Art. 3.** Le détecteur autonome de fumée, ci-après dénommé « détecteur », doit être certifié conforme à la norme harmonisée. Un règlement grand-ducal définit les caractéristiques techniques du détecteur.

**Art. 4.** Le détecteur doit être muni du marquage CE.

**Art. 5.** Le chemin d'évacuation des logements ainsi que chaque chambre à coucher doivent être pourvues d'un ou de plusieurs détecteurs.

**Art. 6.** L'installation du ou des détecteurs de fumée incombe au propriétaire. Dans les parties communes des bâtiments soumis au statut de la copropriété conformément à la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, elle incombe au syndicat des copropriétaires.

L'entretien du ou des détecteurs de fumée incombe à l'occupant du logement. Dans les parties communes des bâtiments soumis au statut de la copropriété conformément à la loi précitée du 16 mai 1975, elle incombe au syndicat des copropriétaires. Dans les parties communes des bâtiments qui ne sont pas soumis au statut de la copropriété, elle incombe au propriétaire.

**Art. 7.** L'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance est complété par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit :

« Toutefois, est réputée non écrite toute clause frappant de déchéance l'assuré en cas de non-respect des dispositions de la loi du [...] relative à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement. ».

**Art. 8.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement ».

**Art. 9.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

En ce qui concerne les logements existants, la présente loi s'applique trois ans après son entrée en vigueur.

Il en est de même pour les immeubles dont l'autorisation de construire a été délivrée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les détecteurs installés avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont présumés conformes aux conditions posées par la présente loi.

Luxembourg, le 14 novembre 2019

*Le Président-Rapporteur,*  
Dan BIANCALANA

