



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

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

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

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

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

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

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

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

M. Henri Kox, Ministre du Logement

*

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² <https://www.guide-urbanisme.lu/#/>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

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

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

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

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

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

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

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

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

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

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

- Présentation de la proposition de loi n° 7813

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Présentation de la proposition de loi n° 7842

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

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

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

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

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

- *Examen des prises de position du Gouvernement*

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Service d'Aide Médicale Urgente

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

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

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

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

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

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

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

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

a) modifiant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3. la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ;
4. la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;
5. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;
7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;
8. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

et abrogeant la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

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

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

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

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

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

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

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

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

Procès-verbal approuvé et certifié exact