



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

MW/PR

P.V. AI 02

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2014
2. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013
- Elaboration d'une prise de position
3. Etat des travaux de la commission
- Décisions à prendre concernant les propositions de loi (cf. article 64 du Règlement de la Chambre des Députés)
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Fränk Arndt, M. Gilles Baum (en rempl. de Mme Simone Beissel), Mme Claudia Dall'Agnol (en rempl. de M. Yves Cruchten), M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, M. Aly Kaes

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé sans remarques.

2. 6634 - Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013

Avant de passer à la présentation et la discussion des dossiers traités par la médiateure, Monsieur le Président tient à souligner la bonne collaboration entre le Ministère de l'Intérieur, les communes et la médiateure, même si des problèmes subsistent.

Ministère de l'Intérieur

Octroi de subsides pour des travaux relatifs à l'évacuation des eaux de pluie

Contrairement au motif du refus ministériel de prise en charge des coûts sur base de l'article 66 (1) et (2) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, à savoir que la commande des travaux aurait été passée préalablement à l'introduction de la demande de subsides, la médiateure constate que la commande et le commencement des travaux « ont eu lieu après la décision du ministre d'autoriser l'assainissement sur base de l'article 23 de la loi, après l'introduction de la demande d'octroi des subsides, mais avant que le ministre ne se prononce sur l'octroi des subsides ».

La médiateure critique l'absence de délai légal pour la prise de décision par le ministre, de même que le fait de baser la décision de refus uniquement sur la postériorité de la commande ou du début des travaux par rapport à la décision ministérielle relative aux subsides. Elle note qu'en l'espèce, la demande a été faite « un mois avant la commande des travaux et presque deux mois avant le début des travaux » et que « dans un tel cas, le refus systématique semble difficilement justifiable ». Les conditions à remplir pour l'obtention d'un subside impliquent « que l'ensemble de la continuation du projet dépend de la rapidité endéans laquelle le dossier sera traité par le ministère ». Or, les travaux d'assainissement ne sont pas faits dans le but d'obtenir un subside, mais en raison de leur nécessité.

Le ministre a indiqué vouloir répondre aux questions de la médiateure après que le Tribunal administratif aura rendu son jugement.

Le représentant ministériel informe la commission que le jugement a été rendu le 11 décembre 2013. Le Tribunal administratif a rejeté le recours contre la décision ministérielle comme non fondé. Il reprend la jurisprudence de la Cour administrative¹ qui a souligné dans son arrêt du 12 janvier 2010 que « la notion de « *dépense* » [au sens de l'article 41, point 5 de la loi du 24 décembre 1999]² vise clairement les dépenses occasionnées par l'exécution du programme des travaux. En outre, cette disposition précise encore que ces dépenses font l'objet d'une programmation pluriannuelle du gouvernement. En d'autres termes, afin de permettre au ministre de planifier sur plusieurs années les dépenses du Fonds pour la gestion de l'eau, il doit pouvoir approuver le projet avant le début des travaux et non pas avant l'engagement d'un subside.

Il se dégage partant de la lecture combinée des dispositions qui précèdent que contrairement à ce qui est soutenu par la partie appelante, le terme « *dépense* » employé dans la deuxième phrase du point 5 de l'article 41 ne vise pas les subventions ou subsides accordés par l'Etat, mais recouvre en fait les dépenses occasionnées par l'exécution des travaux, tels que visés au point 3 de l'article 41.

¹ A noter qu'il s'agit d'un arrêt de la Cour administrative et non d'un arrêt de la Cour d'appel, tel qu'indiqué dans le rapport de la médiateure

² Loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ; le Tribunal administratif fait remarquer que « l'article 41 de la loi du 24 décembre 1999 ayant cependant été abrogé par la loi du 19 décembre 2008, entrée en vigueur le 3 janvier 2009, il y a lieu de se référer au seul article 66(2) de la loi du 19 décembre 2008, ayant repris en substance les termes de l'article 41, point 5 de la loi du 24 décembre 1999 »

Si la Cour ne saurait s'empêcher de souligner qu'il est déplorable que deux parties publiques n'arrivent pas à éviter un recours aux tribunaux à propos de dépenses que les deux parties jugent utiles – le mandataire de l'Etat ayant, lors de la comparution personnelle des parties, sur question spéciale, déclaré qu'il jugeait que les dépenses afférentes revêtaient ce caractère – c'est dès lors – juridiquement – à juste titre que le ministre a retenu que l'octroi d'une participation financière de l'Etat était subordonné à l'autorisation préalable du projet avant la réalisation des travaux. ».

Le Tribunal administratif retient que la solution dégagée par la Cour administrative peut être transposée aux dispositions de l'article 66(2) de la loi du 19 décembre 2008, à savoir « qu'avant l'engagement des dépenses occasionnées par l'exécution des travaux par rapport auxquels le subsidie étatique est sollicité, soit avant la passation de la commande, le projet doit être approuvé par le ministre et que partant l'octroi d'un subsidie est subordonné à l'approbation préalable du projet par le ministre dans de telles conditions ».

Le représentant ministériel précise que des réflexions sont en cours au Ministère du Développement durable et des Infrastructures, dorénavant compétent en matière de gestion de l'eau, pour trouver une solution mieux adaptée à la pratique, en rappelant que l'objectif de l'approbation ministérielle préalable au commencement des travaux est d'éviter des difficultés financières que pourraient rencontrer notamment les communes et les promoteurs privés en cas de refus de subventionnement.

La commission estime utile d'encourager le ministre compétent à mener à bien ces réflexions et à trouver une solution, en fonction de la jurisprudence administrative.

Affaires communales générales

Nom de famille étranger à consonance masculine ou féminine

Dans certains pays, le nom de famille des garçons diffère de celui des filles. La médiatrice a été saisie d'une réclamation suite au refus de l'officier d'état civil d'inscrire dans l'acte de naissance d'un garçon un nom de famille différent de celui qui figure dans l'acte de naissance de sa sœur aînée, celle-ci ayant un nom de famille à consonance féminine.

L'officier d'état civil s'est basé sur l'article 57, alinéa 8 du Code civil qui dispose que : « Les enfants issus des mêmes père et mère portent un nom identique. ». Le réclamant ressent toutefois le fait que son fils doive porter un nom de famille à consonance féminine comme extrêmement vexatoire au regard de l'usage dans son pays d'origine. Par conséquent, il a saisi le procureur d'Etat d'une demande en rectification de l'acte de naissance. Le procureur d'Etat n'a cependant « pas le pouvoir de changer le nom de famille d'une personne tel qu'il figure sur son acte de naissance », puisque l'article 99, alinéa 2 du Code civil ne lui permet que de « procéder à la rectification administrative des erreurs et omissions purement matérielles des actes de l'état civil ».

La médiatrice rappelle qu'« en vertu des règles de droit international privé, le nom de l'enfant est régi par sa loi nationale ». La loi luxembourgeoise était donc inapplicable en l'espèce. La médiatrice précise que l'application par erreur de la loi luxembourgeoise « ne permet cependant pas de modifier l'acte de naissance ». La seule voie pour le réclamant était donc « de passer par une procédure spéciale et de saisir le tribunal d'une demande en rectification de l'acte de naissance de son fils ».

La commission constate que le même problème se pose, toujours à la naissance du deuxième enfant, pour des noms de famille se composant de plusieurs parties dont l'ordre dépend également du sexe de l'enfant (cf. noms portugais).

La commission se rallie à la position de la médiatrice qui ne laisse pas de doute quant à la situation juridique. Elle est par ailleurs d'avis qu'une circulaire du ministre aux communes serait utile pour informer celles-ci que le droit international privé s'applique en la matière, à savoir que le nom de l'enfant est régi par sa loi nationale. Une modification législative n'est pas nécessaire. Si la situation est claire du point de vue juridique, la commission est cependant consciente qu'en pratique, les officiers d'état civil ne peuvent raisonnablement avoir connaissance de toutes les législations nationales relatives au nom de famille.

✚ Paiement de taxes pour l'enlèvement des déchets – Paiement d'une taxe frappant les habitations non occupées ou utilisées depuis une période déterminée

Deux dossiers concernent des réclamations au sujet de la taxe pour l'enlèvement des déchets, un dossier a trait au paiement d'une taxe spécifique sur les immeubles d'habitation non occupés ou utilisés à cette fin.

La médiatrice précise que la décision d'une commune prise en conformité avec le règlement communal ne saurait être considérée comme illégale, d'autant plus que la commune est tenue d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant la loi.

✚ Facturation d'eau

Ce dossier concerne une facture d'eau d'un montant anormalement élevé adressée par la commune à une société, la commune figurant comme intermédiaire entre la société et le syndicat des eaux. La société a reproché à la commune d'avoir attendu plus d'un an avant de lui facturer sa consommation réelle, de sorte que la société n'a pas pris connaissance en temps utile de la fuite souterraine. L'intervention de la médiatrice a permis de trouver un accord avec une prise en charge partielle de la facture par la commune et le syndicat des eaux.

Inscription au registre de la population

Dans un dossier de refus d'inscription au motif que la maison à l'adresse indiquée a été transformée en appartements sans autorisation préalable de la commune, la médiatrice souligne qu'« une commune ne saurait invoquer des considérations liées aux réglementations d'urbanisme, sauf dans les cas où le plan d'aménagement général de la commune contient une disposition expresse concernant les zones du territoire où l'habitation à titre principal est prohibée ou bien dans le cas où un règlement communal pris sur base de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886 contient une disposition délimitant géographiquement les parties du territoire sur lesquelles l'établissement du domicile légal est inadmissible et ce sur base de motifs tenant à l'aménagement du territoire ».

Un député rappelle que dans un tel cas de changement d'affectation non autorisé, le contrôle par la commune s'exerce par rapport à son règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. En ce qui concerne l'insertion d'une disposition expresse au plan d'aménagement général (PAG), les communes peuvent la faire dans le cadre d'une mise à jour du PAG tel que prévu par l'article 9(2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Se pose la question de savoir si une insertion en dehors d'une telle mise à jour est à considérer comme une modification du PAG.

Dans d'autres cas de refus d'inscription, la médiatrice a rappelé aux communes « certains principes élémentaires concernant le droit des communes relatif à l'inscription au registre de la population ».

Dans un autre dossier, la médiatrice est en attente de la réponse du bourgmestre.

Il s'avère que la ligne de conduite des communes varie en la matière. La médiatrice a l'espoir prudent que l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques engendrera une diminution du nombre de problèmes.

Certains députés souhaiteraient savoir comment les communes peuvent procéder en pratique au cas où un nombre trop élevé de personnes demandent d'être inscrites à la même adresse.

Un autre député suggère de se tenir aux critères posés par le Fonds du Logement (surface, conditions d'hygiène, etc.) et de se référer par ailleurs aux travaux parlementaires relatifs au projet de loi 6330 devenu la loi précitée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

La loi précitée du 19 juin 2013 prévoit dans son article 27(1) que sont inscrites sur le registre d'attente :

- « a) les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ;
- b) les personnes dont la réalité ou la continuité de la résidence habituelle déclarée est soumise à une vérification conformément à l'article 22, paragraphe 2³;
- c) les personnes dont les données nécessaires à l'inscription sur le registre communal sont incomplètes ou non justifiées; (...) ».

Un membre de la commission fait remarquer que, de façon générale à travers l'Europe, la législation européenne de la libre circulation des personnes est confrontée à des limites. Parmi les conditions à remplir pour l'inscription au registre de la population figure celle d'un logement convenable. Or, une pratique s'est établie chez des promoteurs et autres propriétaires de louer séparément chaque chambre dans des maisons uni- ou bifamiliales, de sorte qu'un nombre élevé de personnes est déclaré à la même adresse. Une solution à ce problème pourrait consister à tenir au bureau de la population des communes un registre renseignant le nombre des unités de logement par adresse et, au cas idéal, la situation exacte de ces unités dans l'immeuble et leur surface en mètres carré. Un tel registre exigerait un contrôle réalisé par le bureau de la population en collaboration étroite avec le service technique.

³ Article 22(2), loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques :

« (2) En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle sur le territoire de la commune, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué inscrit la personne dont la déclaration est remise en question, sur le registre d'attente et lui demande de prouver les faits remis en cause.

La preuve de la résidence habituelle peut être établie sur la base de tous documents émanant d'un service public ou des mentions figurant dans les registres, documents, bordereaux imposés par la loi ou consacrés par l'usage et régulièrement tenus ou établis.

La preuve de la résidence habituelle peut également être établie à partir d'autres éléments, tels que le lieu rejoint régulièrement après les occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, les consommations en énergie domestique, les frais de téléphone, la résidence habituelle du conjoint, du partenaire ou de tout autre membre de la famille.

A défaut de preuve suffisante, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué demande à la Police grand-ducale d'effectuer une enquête et de lui faire parvenir un rapport écrit dans le mois de la demande d'enquête.

Si le rapport de l'enquête réalisée par la Police grand-ducale n'a pas été remis dans les délais, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède, sans préjudice des dispositions des articles 27 et 31, à l'inscription du déclarant sur le registre principal.

Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué décide, dans les huit jours de l'obtention du rapport de l'enquête menée par la Police grand-ducale, soit d'une inscription sur le registre principal, soit d'un maintien sur le registre d'attente, soit d'une radiation du registre communal.

En cas de décision d'inscription sur le registre principal, celle-ci est notifiée à la personne qui a demandé l'inscription au lieu de sa résidence habituelle.

En cas de maintien de l'inscription sur le registre d'attente pour une autre raison énumérée par la présente loi, cette décision motivée de maintien est notifiée à la personne qui a demandé l'inscription à l'adresse qu'elle a indiquée comme résidence habituelle.

En cas de radiation du registre communal, la décision motivée de radiation est notifiée à la personne qui a demandé l'inscription à l'adresse qu'elle a indiquée comme résidence habituelle. »

Par ailleurs, l'orateur se demande si une réforme de la législation européenne relative à la libre circulation ne s'impose pas. En effet, la condition de disposer d'un contrat de travail définitif avait été supprimée, l'existence d'un contrat de travail de très courte durée étant depuis suffisante. Or, la libre circulation ne doit pas se faire au détriment du système social de l'Etat concerné.

Un autre député mentionne le cas de travailleurs non déclarés habitant dans un immeuble qui appartient à leur employeur. Dans ce contexte est rappelée la situation du personnel de sécurité ou des portiers travaillant notamment dans une zone industrielle avec possibilité d'y loger, sous certaines conditions, pour les besoins de leur travail, sans être déclarés à l'adresse de leur lieu de travail. Il en va de même pour le personnel saisonnier des campings.

En conclusion, la commission partage les réflexions de la médiatrice. Elle souligne que l'entrée en vigueur de la loi précitée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques n'apportera pas une solution à tous les problèmes auxquels se voient confrontées les communes, un certain flou juridique subsistant.

Urbanisme

La médiatrice a été saisie de deux dossiers ayant trait de manière spécifique à la réglementation communale des communes concernées. Un arrangement a pu être trouvé dans chaque cas.

Rappelant qu'à partir de 2017, toute nouvelle construction d'immeuble d'habitation devra être en standard passif, la commission soulève le problème de savoir comment procéder s'il s'avère ultérieurement que l'immeuble n'est pas conforme à l'autorisation de construire délivrée pour la construction d'une maison passive. Le contrôle à effectuer par les communes présuppose que le personnel technique dispose de la formation adéquate. Un contrôle par une expertise externe est cependant toujours également possible pour les communes.

En théorie, un contrôle doit déjà être réalisé dans le cadre de la demande de subsides pour maison passive. Le Ministère de l'Economie procède à des contrôles faits au hasard.

Quant à la deuxième partie du rapport de la médiatrice, à savoir les recommandations et suites y réservées, ainsi que les avis et suggestions d'ordre pratique aux administrations, ni la commission ni le Ministère de l'Intérieur ne sont concernés.

3. Etat des travaux de la commission

La commission est en attente d'un texte gouvernemental d'amendement du projet de loi 6152 concernant les GEC (Groupements eurorégionaux de coopération), ainsi que d'un nouveau texte gouvernemental pour le projet de loi 6479B modifiant certaines dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, issu de la scission du projet de loi 6479.

S'agissant des propositions de loi, le groupe parlementaire LSAP déclare vouloir retirer du rôle la proposition de loi 4633 portant introduction d'un congé de formation pour les élus locaux, déposé par Monsieur Jean-Pierre Klein en date du 15 février 2000. La raison en est que la législation a déjà été adaptée en partie, de sorte que la proposition de loi est devenue caduque.

La proposition de loi 6115 modifiant la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et visant à promouvoir une représentation politique paritaire des femmes et des hommes vient d'être retirée du rôle de la Chambre des Députés en date du 16 janvier 2014 sur demande de son auteure, Madame Viviane Loschetter.

Les représentants des groupes parlementaires DP et déi gréng informeront la commission prochainement de leurs décisions relatives aux propositions de loi 4822 portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988 visant à rendre obligatoire la réunion extraordinaire du corps électoral pour procéder au remplacement de tous les membres du conseil communal à la demande du corps électoral ; 5746 – modifiant la loi communale du 13 décembre 1988 ; modifiant la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 6486 modifiant la loi électorale du 18 février 2003 et visant à établir des directives de mise en place pour les enseignes publicitaires électorales ; 6605 relative au changement du nom de la commune de Erpeldange en celui de Erpeldange-sur-Sûre.

La proposition de loi 6546 ayant pour objet de modifier la loi communale du 13 décembre 1988 est maintenue au rôle de la Chambre des Députés, en attendant que les dispositions proposées soient intégrées dans la nouvelle législation relative au mariage.

4. Divers

- Monsieur le Président fait part à la commission de l'invitation de Luxembourg Air Rescue à une visite de ses installations. La commission propose d'effectuer cette visite le jeudi 6 mars 2014 à 14 heures.

- Une réunion jointe de six commissions est prévue en date du 21 mai 2014 de 9 à 12 heures et de 14 à 18 heures pour la présentation des quatre projets de plans directeurs sectoriels.

Luxembourg, le 27 février 2014

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen