

Projet de loi

relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement

Avis du Conseil d'État

(5 février 2019)

Par dépêche du 15 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 3 septembre 2018 ; ceux de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués par dépêche du 14 décembre 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de rendre obligatoire l'installation de détecteurs autonomes de fumée dans tous les immeubles comprenant au moins un logement, ceci dans l'intérêt de « la sécurité publique » et de la prévention des risques d'incendie. Selon les termes de l'exposé des motifs, les statistiques de certains pays voisins démontrent que l'installation obligatoire de détecteurs de fumée a pour effet de prévenir les décès pour cause d'intoxication et d'incendie et de réduire le nombre d'incendies nécessitant l'intervention de pompiers. À l'instar des législations belge et française en la matière, le projet de loi sous revue ne prévoit pas de sanction pénale en cas de non-respect des dispositions de la future loi. Le Conseil d'État note toutefois que l'absence de sanction pénale n'implique pas l'absence de responsabilité civile.

Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de souligner, à l'instar de la Chambre des salariés, 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.

Le Conseil d'État constate en outre qu'il découle de l'article 2, point 1°, que le projet de loi sous revue s'applique exclusivement aux immeubles servant à l'habitation, peu importe leur destination originaire ou affectation légale

consacrée ; il ne s'applique pas aux logements qui ne sont pas à considérer comme des biens immeubles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 a trait aux définitions. Il découle de la lecture combinée des articles 1^{er} et 2, point 1^o, que le projet de loi sous rubrique s'applique aux seuls immeubles destinés à l'habitation.

Au point 1^o, les auteurs de la loi reprennent la définition de la notion de « logement » qui figure à l'annexe II intitulée « Terminologie » du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Même si cette définition découle d'une réglementation existante, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité de la reprendre dans la loi en projet, étant donné que, dans le présent cas, elle semble trop restrictive. En effet, pour être qualifié de logement, il faut notamment disposer d'une salle de bain et de toilettes. Suffira-t-il qu'il existe une salle de bain et des toilettes collectives à disposition des habitants, même si elles sont, le cas échéant, placées en dehors de l'enceinte de l'immeuble, ou faudrait-il, pour mériter la qualification de logement, que ces installations soient intégrées dans le logement même ?

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « niche de cuisine ». Au vu des difficultés d'interprétation qui sont susceptibles de découler de la définition précitée, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'omettre la partie de phrase « , comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine, une salle de bain et une toilette ». Pour ce qui est des termes « un immeuble ou une partie d'immeuble destiné à l'habitation », le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de les remplacer par les termes « un immeuble ou une partie d'immeuble à usage d'habitation ».

Au point 2^o, en ce qui concerne la définition du chemin d'évacuation, le Conseil d'État s'interroge sur le sens des termes « pièces destinées au séjour prolongé de personnes » qui risquent également de faire l'objet d'interprétations divergentes. À titre de solution, il suggère d'omettre ces termes.

Quant à la définition de fabricant figurant au point 4^o de l'article sous avis, le Conseil d'État propose de la supprimer. En effet, la notion de « fabricant » n'est pas utilisée dans la suite du texte, à l'exception du point 5^o relatif à la définition du « marquage CE » qui, de l'avis du Conseil d'État, ne requiert pas une définition préalable du terme « fabricant ».

Articles 3 et 4

L'article 3 précise que le détecteur autonome de fumée doit être certifié et conforme à la norme harmonisée, notion définie à l'article 2, point 6°.

Le Conseil d'État comprend qu'il est satisfait à la loi lorsque le détecteur de fumée est conforme à la norme harmonisée en vigueur au moment de son installation. Une modification ultérieure de cette norme ne saurait avoir comme incidence de rendre l'installation illégale et d'entraîner l'obligation de procéder à son remplacement.

En outre, il y a lieu de relever que l'article sous revue se limite à prévoir que le détecteur de fumée doit être certifié sans préciser l'organisme de certification. Les textes légaux belges prévoient, quant à eux, que ledit détecteur de fumée doit être certifié soit par un l'organisme de certification national nommément désigné, soit par un organisme européen agréé similaire¹. Le législateur français a pris soin de renvoyer à un décret pour la définition des caractéristiques techniques du détecteur². Partant, il est recommandé aux auteurs du projet de loi sous avis de s'inspirer des textes précités.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'alinéa 1^{er} de l'article 6 prévoit la responsabilité du propriétaire respectivement des copropriétaires pour l'installation des détecteurs. L'alinéa 2 dudit article retient la responsabilité de l'occupant pour l'entretien desdits détecteurs, en précisant que cette obligation incombe néanmoins au propriétaire, le cas échéant aux copropriétaires pour les parties communes.

La notion de « copropriétaire » est équivoque puisqu'elle peut revêtir plusieurs sens. Dans un sens courant, on entend par copropriétaire chacun des propriétaires d'un bien indivis, de sorte que les copropriétaires détiennent conjointement la propriété entière de ce bien.

Au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, par contre, la notion de « copropriétaire » désigne chacun des propriétaires d'un lot privatif dans un immeuble soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis. Il est à noter que, dans cette acception, la notion de « copropriétaire » ne fait plus référence à une propriété indivise, mais à la pleine et entière propriété d'une partie privative d'un lot.

Pour ce qui est de la notion de « parties communes », il faut noter que celle-ci est également équivoque.

¹ Arrêté du 15 avril 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les exigences complémentaires de prévention contre les incendies dans les logements mis en location et arrêté du 21 octobre 2004 du Gouvernement wallon relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements.

² Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

Dans le contexte des immeubles soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis, conformément à la loi précitée du 16 mai 1975, on entend par « parties communes » les parties des bâtiments et des terrains qui sont affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux. Elles appartiennent en indivision forcée aux copropriétaires des lots privatifs qui sont constitués en syndicat des copropriétaires. Le syndicat est doté par la loi de la personnalité juridique et est représenté judiciairement et extrajudiciairement par un syndic élu par l'assemblée générale des copropriétaires. C'est le syndicat qui est chargé par la loi de l'administration des parties communes de la copropriété.

Dans le contexte d'un immeuble composé de plusieurs logements (par exemple : une maison de rapport), mais qui n'est pas soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis, parce que la totalité de l'immeuble appartient en pleine et entière propriété ou bien à un seul propriétaire, ou bien, en indivision ordinaire, à plusieurs propriétaires, on entend par « parties communes » les parties de l'immeuble et des terrains qui sont affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les occupants de logements. Dans ces immeubles, où il n'existe pas de syndicat chargé de la gestion des parties communes, cette gestion incombe aux propriétaires.

Le Conseil d'État note par ailleurs que la notion d'« occupant du logement » est une notion de fait qui désigne celui qui occupe un local d'habitation et qui l'habite effectivement en vertu ou en l'absence d'un bail ou d'un autre droit de jouissance. La notion recouvre une multitude de situations. Ainsi, non seulement le locataire ou l'usufruitier, mais également l'occupant qui ne dispose d'aucun droit ni titre sur le logement se voient conférer par la loi l'obligation d'entretenir le détecteur de fumée de ce logement.

Les équivoques relatées ci-dessus et les confusions et méprises pouvant en résulter sont contraires aux exigences de la sécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement au libellé de l'article 6 sous revue. Il demande 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 ».

Article 7

L'article sous revue a pour objet d'introduire un intitulé de citation. À cet égard, le Conseil d'État souligne que l'introduction d'un intitulé de citation ne s'impose, en principe, que pour éviter que la citation d'un intitulé d'un acte autonome qui modifie un ou plusieurs autres actes ne soit trop longue. En revanche, ce procédé ne doit pas conduire à l'introduction d'un intitulé différent du libellé de la partie de l'intitulé de l'acte couvrant les dispositions autonomes du dispositif. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet sous revue de faire abstraction de l'intitulé abrégé et de supprimer l'article sous avis, ceci d'autant plus que l'intitulé de citation ne reflète pas l'objet principal

du projet de loi, en l'occurrence l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée et non, comme suggéré par le libellé de l'intitulé de citation, la réglementation générale des détecteurs de fumée.

Article 8

L'article 8, alinéa 1^{er}, prévoit l'entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet au 1^{er} janvier 2019. Le Conseil d'État rappelle que le recours à la rétroactivité ne présente aucun inconvénient tant qu'il s'agit d'introduire avec effet antérieur des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées, à condition de ne pas heurter les droits de tiers. Du moment, toutefois, où il est porté atteinte à ces situations ou droits, la rétroactivité constitue une entorse au principe de sécurité juridique et au principe de confiance légitime. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, d'omettre l'alinéa 1^{er} de l'article sous revue.

L'alinéa 2 prévoit encore un délai transitoire de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi pour les immeubles existants et ceux dont l'autorisation de construire a été délivrée avant le 1^{er} janvier 2019. Le commentaire des articles reste muet sur les raisons ayant motivé ce délai transitoire. Aux yeux du Conseil d'État, cette mise en vigueur différée s'étendant sur une période de cinq ans, ne se justifie pas 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.

Quant aux termes « immeubles existants », le Conseil d'État voit d'un œil critique leur imprécision. Vu le flou qui entoure cette notion et la marge d'interprétation qu'elle laisse, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2 de l'article sous revue pour cause d'insécurité juridique. Une solution pourrait consister dans le remplacement de la notion d'« immeubles existants » par celle de « logements existants ».

Par ailleurs, le projet de loi sous revue relègue à un règlement grand-ducal la détermination du nombre et des modalités d'installation des détecteurs autonomes de fumée, ce qui implique que la loi en projet ne saurait s'appliquer avant l'adoption du règlement grand-ducal en question.

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'État recommande aux auteurs de renoncer au délai transitoire de cinq ans pour les immeubles existants et ceux dont l'autorisation de construire a été délivrée avant le 1^{er} janvier et de fixer une date d'entrée en vigueur qui tienne compte des considérations à la base de l'introduction d'un délai transitoire pour l'ensemble des immeubles tombant dans le champ d'application de la loi en projet. Cette façon de procéder permettrait en outre au pouvoir exécutif d'adopter les mesures d'exécution prévues à l'article 5 en prévoyant l'entrée en vigueur simultanée du règlement grand-ducal et de la loi en projet de sorte à garantir la pleine application du texte sous revue.

Dans ce cas, il y a lieu de souligner que l'alinéa 4, qui prévoit que les détecteurs installés avant le 1^{er} janvier 2019 sont présumés conformes aux conditions prescrites par le projet de loi en question, est également à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Il est suggéré de remplacer les termes « à l'ensemble des immeubles » par les termes « à tous les immeubles ».

Article 2

Il convient de mettre les termes qu'il s'agit de définir entre guillemets, pour écrire à titre d'exemple « 1° logement » : [...] ; ».

Au point 1°, il y a lieu de remplacer les termes « une toilette » par les termes « des toilettes ».

Au point 2°, il y a lieu de supprimer la virgule précédant le terme « qui ».

Au point 6°, la référence au « point 1 » est à écrire sans parenthèse fermante. Par ailleurs, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « normalisation européenne » et les termes « modifiant les directives » ainsi que d'insérer une espace entre « n° » et le numéro de décision « 1673/2006/CE ».

Article 6

À l'alinéa 2, il convient de terminer la phrase par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 5 février 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes