

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

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Considérations générales

Le secteur communal marque son accord avec le principe d'un regroupement au sein d'une structure unifiée du service de la protection civile et des services d'incendie et de secours communaux. Le rapport des experts-consultants, établi en 2010 sur demande du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, a mis en exergue les insuffisances du système actuel, engendrées en particulier par le recul constant du nombre de volontaires et par l'absence d'une chaîne de commandement claire lors des interventions. Le SYVICOL salue ainsi la volonté du ministre de l'Intérieur de doter le pays d'un système garantissant à l'avenir l'efficacité et la performance des services de secours et répondant de manière appropriée aux besoins de la population, par une réforme des structures actuelles.

Il importe toutefois aux communes que la mise en œuvre de la réforme soit réalisée dans un esprit de partenariat, se traduisant par un partage équitable et transparent tant du pouvoir décisionnel que des obligations financières des parties étatique et communales. Le texte devrait être amendé dans le but d'un renforcement du pouvoir de contrôle des communes sur l'établissement public d'une part, et d'une révision de son mode de financement dans l'intérêt de la marge de manœuvre financière des communes, d'autre part.

Le SYVICOL salue le fait d'avoir été consulté par Monsieur le Ministre de l'Intérieur en amont du dépôt du projet de loi et se félicite de ce qu'une partie de ses suggestions relatives à l'avant-projet de loi aient été reprises dans le texte déposé. Il regrette toutefois que les textes des règlements grand-ducaux, qui devront régler les modalités pratiques de l'organisation des services de secours, y compris les formations des volontaires, ne soient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis et demande d'en être saisi dans les meilleurs délais.

Malgré l'engagement projeté d'un grand nombre d'agents professionnels, il convient de ne pas perdre de vue que le Luxembourg aura besoin au cours des années à venir de volontaires pour garantir une couverture territoriale suffisante des services de secours. Le SYVICOL lance un appel au Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser la motivation et assurer la reconnaissance de l'engagement de ces personnes.

II. Eléments-clés de l'avis

Gouvernance

- L'autonomie du conseil d'administration pour une grande partie des questions d'ordre stratégique est limitée par la tutelle étatique que le ministre ayant les secours dans ses attributions exerce sur l'établissement public. Il en résulte un déséquilibre entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des communes, déséquilibre qui n'est pourtant pas reflété au niveau de la répartition des charges financières.
- Les décisions financières du conseil d'administration ont un impact considérable sur les communes. Le budget voté par le CGDIS détermine le montant des contributions financières qui seront automatiquement déduites des recettes versées aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (articles 52, 96 (1)). Pour des raisons de légitimité démocratique, les élus communaux siégeant au conseil d'administration devraient être élus directement par les communes au lieu d'être désignés par le comité du SYVICOL et nommés par le Gouvernement en conseil.
- Le SYVICOL est d'accord avec le principe d'une présidence du conseil d'administration alternée entre le secteur étatique et communal, mais demande que le système soit adapté pour tenir compte des échéances des élections communales. Il propose en outre que le président, lorsqu'il est à choisir parmi les représentants communaux, soit désigné par et parmi ses pairs.

Financement

- Conformément aux revendications qu'il avait exprimées dans le cadre de l'adoption du budget de l'Etat 2015, le SYVICOL reste d'avis que 10% des recettes TVA encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17% devraient revenir aux communes. Avec ces recettes supplémentaires, les contributions des communes au CGDIS seraient entièrement couvertes jusqu'en 2021 approximativement.
- Un partage équitable des recettes et des dépenses des services de secours présuppose que l'Etat verse ses recettes de la « Feuerschutzsteuer » au CGDIS ; une telle affectation n'est toutefois pas prévue dans le projet de loi et ce alors que toutes les recettes encaissées par les communes le sont.
- Il est proposé que les reprises par transfert de propriété d'immeubles appartenant aux communes, de même que les investissements dans de nouvelles infrastructures soient effectués par l'Etat et non par le CGDIS. Les immeubles en question pourraient ensuite être mis à disposition de l'établissement public à l'instar des immeubles appartenant aux communes.

- Compte tenu des investissements très conséquents réalisés au cours des dernières années par les communes dans le matériel utilisé par les sapeurs-pompiers – matériel qui n’a été que partiellement subventionné par l’Etat –, une indemnité devrait être octroyée aux communes pour les biens meubles qu’elles cèdent au CGDIS.
- En ce qui concerne la mise à disposition d’immeubles communaux au CGDIS, le SYVICOL critique la disposition transitoire prévoyant le paiement d’une indemnité mensuelle forfaitaire de 250 euros en attendant la conclusion des conventions avec les communes concernées. Il propose de considérer le montant forfaitaire comme une avance et de liquider le solde une fois que l’indemnité réellement due aura été déterminée.
- Les communes devraient se voir attribuer un dédommagement financier lorsque des membres de leur personnel, volontaires auprès du CGDIS, participent à des formations ou à des interventions.
- Pour déterminer la clé de répartition des charges financières entre les communes, il est proposé d’utiliser, au lieu du critère « population » proposé dans le projet, un critère « solidarité » qui tiendrait compte de la capacité financière des communes. Concrètement, la contribution de chaque commune au CGDIS serait ainsi exactement proportionnelle à la part des recettes non-affectées totales (Fonds communal de dotation financière + Impôt commercial communal) qu’elle se voit attribuer chaque année.
- Pour éviter que les budgets des communes ne soient à l’avenir grevés de manière disproportionnée par des dépenses en relation avec les services de secours, le SYVICOL propose d’introduire un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes par le biais d’un plafonnement, à partir de 2021, de l’évolution de leurs contributions à celle de leurs principales recettes non-affectées (FCDF + ICC).

Responsabilité civile

Le rôle du bourgmestre en tant qu’autorité de police locale est incontesté, de même que la responsabilité qui en découle. Il est par contre inconcevable qu’il soit systématiquement tenu responsable de tout dommage pouvant résulter du commandement ou de la prestation des services de secours par les agents du CGDIS. Estimant, sur ce dernier point, que le texte du projet de loi est ambigu, le SYVICOL demande que la responsabilité civile des actes des agents du CGDIS soit attribuée clairement à l’établissement public.

Qualification du personnel

Le SYVICOL reconnaît l’importance d’une bonne formation générale des pompiers professionnels et considère la condition d’avoir accompli 5 années d’enseignement secondaire ou secondaire technique comme adéquate. Il s’oppose dès lors au régime dérogatoire permettant aux volontaires de l’armée d’accéder à une carrière du cadre de base du CGDIS après seulement 3 années d’enseignement secondaire.

III. Commentaire des articles

Afin d'élaborer un avis circonstancié, enrichi de l'expérience de ceux qui sont engagés au quotidien dans les services de secours, le SYVICOL avait mis en place un groupe de travail composé d'élus communaux, ainsi que d'agents volontaires et professionnels des différents services qui seront dorénavant regroupés au sein du CGDIS. Les observations et propositions contenues dans le présent avis ayant trait aux aspects opérationnels de la nouvelle structure ont été largement alimentées par les réflexions dudit groupe de travail.

Article 1^{er}

Le 2^e alinéa de l'article 1^{er} dispose que « *Le ministre ayant dans ses attributions les services de secours est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et coordonne les mesures et les moyens prévus par la présente loi* ». L'absence de toute mention des communes dans cette phrase semble entériner le principe que la sécurité civile avec toutes ses dimensions sera dorénavant une compétence de l'Etat.

Ce constat est encore corroboré par l'article 96 qui modifie l'article 100 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 et réduit la participation des communes à l'organisation du service d'incendie et de secours à la seule fourniture d'une contribution financière au CGDIS : « *Chaque commune participe à l'organisation du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif (...)* ».

Alors qu'elles gardent bien évidemment leur compétence générale en matière de police administrative, qui dépasse le domaine des services de secours, les communes n'assument plus de mission en matière d'organisation et de mise en œuvre des services d'incendie et de sauvetage.

Article 3

Selon les affirmations de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, le CGDIS serait un établissement public « mixte » étatique et communal. A part le fait qu'il n'existe à sa connaissance aucun établissement public placé sous l'autorité de l'Etat et des communes, le SYVICOL tient à relever que, excepté peut-être la composition paritaire du conseil d'administration, le projet de loi ne contient pas de dispositions permettant de conclure que le CGDIS puisse être un établissement public « mixte », alors que de nombreuses indications pointent vers l'hypothèse que le CGDIS est en réalité un établissement public de l'Etat :

- Article 1^{er}, alinéa 2 : « *Le ministre ayant dans ses attributions les services de secours est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et coordonne les mesures et les moyens prévus par la présente loi* ». Aucune mention n'est faite des communes dans cet alinéa, ce qui semble indiquer que la sécurité civile sera une compétence exclusive de l'Etat. Il en découlerait que le CGDIS est l'entité chargée de l'exécution de cette mission.
- Article 3, alinéa 3 : « *Le CGDIS est placé sous la tutelle du ministre ayant les services de secours dans ses attributions* ». Il ne s'agit pas ici de la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les communes, mais bien de la tutelle telle qu'elle est définie à l'article 5 et

suivants des Instructions du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.

- Les membres du Conseil d'administration du CGDIS, y compris les représentants du secteur communal, sont nommés par le Gouvernement en conseil (article 10, alinéa 1) et peuvent être révoqués à tout moment par celui-ci (article 10, alinéa 7).
- Le personnel du CGDIS ne comprendra pas de fonctionnaires ou employés communaux, mais uniquement des fonctionnaires ou employés de l'Etat.

En vertu des dispositions précitées, la conclusion que le CGDIS est de fait un établissement public de l'Etat semble s'imposer. Si ceci ne reflète pas l'intention du Gouvernement, il serait utile de clarifier la question du statut juridique dans le texte, compte tenu notamment des conséquences qui en découlent en termes de droit de propriété (voir le point 5 du commentaire relatif à l'article 52).

Article 6

L'article 6 règle la reprise des biens meubles, y compris le charroi, affectés aux services d'incendie.

Le SYVICOL salue la disposition à l'alinéa 4, ajoutée au projet de loi sur sa demande, selon laquelle ce matériel restera affecté à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui l'a transféré au CGDIS.

Placée dans le cadre plus général de la répartition des frais entre l'Etat et les communes, l'obligation faite aux communes et à l'Etat de céder gratuitement le charroi et le matériel au CGDIS ne peut malgré tout pas trouver le soutien du SYVICOL. Rappelons que les communes ont investi au cours des années des sommes considérables dans l'équipement de leurs services d'incendie et de sauvetage, frais auxquels l'Etat n'a que partiellement participé. Nous y reviendrons dans le commentaire de l'article 52, qui traite du financement du CGDIS.

Concernant la reprise du charroi, en particulier, se pose la question des véhicules non subventionnés par l'Etat, mais immatriculés au nom d'une commune. La rédaction actuelle des alinéas 2 et 3 ne précise pas si ces engins peuvent être repris par le CGDIS ou non. En effet, l'alinéa 2 cite expressément « *le charroi des fourgons subventionnés par l'Etat* », pour ensuite parler de façon plus générale « *de tous les biens meubles des services d'incendie et de sauvetage communaux [...], pour autant qu'ils ne relèvent pas du patrimoine d'autrui* ». L'alinéa 3, quant à lui, permet aux parties de « *convenir d'exclure expressément certains biens [...] du transfert* » (alors même que la convention est conclue après le transfert de propriété, voir ci-dessous), mais non d'en rajouter. Il serait donc utile de préciser ce point dans le texte.

Par ailleurs, il est étonnant que le transfert de propriété soit prévu dès l'entrée en vigueur de la loi (alinéa 1). Ceci semble incohérent avec l'alinéa 3, qui dispose que les modalités de transfert sont à régler moyennant des conventions à conclure entre le CGDIS et chaque commune individuellement. Comme la date de création du CGDIS coïncide avec celle du transfert de propriété, ces conventions ne sauraient être conclues que postérieurement au changement de propriétaire. Quelles modalités restera-t-il alors à régler ? Aux yeux du SYVICOL, il serait plus judicieux de procéder de façon similaire

à la reprise des immeubles et de retarder le transfert de propriété jusqu'à la conclusion des conventions.

Article 7

L'article 7 organise la reprise des immeubles par le CGDIS, qui peut se faire soit par un transfert de propriété, soit par une mise à disposition moyennant des conventions à conclure par le CGDIS et chaque commune individuellement.

Pour les raisons développées par rapport à l'article 52, le SYVICOL propose que le transfert de propriété d'immeubles appartenant aux communes se fasse au profit de l'Etat et non du CGDIS.

La question de la délimitation des fonds sur lesquels se trouvent les centres à transférer dans le patrimoine de l'établissement public reste à trancher. Il existe en effet des situations où le terrain entourant un centre d'intervention est beaucoup plus vaste que ce qui est nécessaire pour l'exploitation du centre, voire où se trouvent d'autres bâtiments communaux sur la même parcelle.

Pour ce qui est des conventions, qui devront probablement fournir les réponses à ces questions, leur préparation et négociation avec chaque commune individuellement risque d'être une tâche de longue haleine. Le SYVICOL se demande si l'Etat dispose des ressources humaines nécessaires pour mener à bien ces discussions dans les délais prévus.

Article 8

L'article 8 prévoit un régime transitoire entre l'entrée en vigueur de la loi et la date de conclusion des conventions prévues à l'article 7. Il dispose que tous les biens immeubles affectés jusqu'ici aux services d'incendie et de sauvetage seront obligatoirement mis à disposition du CGDIS contre une indemnité uniforme de 250.- euros par mois et par commune. A côté de son caractère dérisoire, cette indemnité ne tient nullement compte, ni du nombre, ni de l'envergure des centres de chaque commune.

Il est compréhensible que l'indemnité définitive ne puisse être fixée pour chaque immeuble que par la convention de mise à disposition, ce qui peut justifier le recours à un forfait pendant la phase transitoire. Toutefois, avec le mécanisme prévu, tout retard dans la conclusion des conventions pénaliserait les communes, même s'il ne leur était pas imputable. Le SYVICOL demande par conséquent que l'indemnité forfaitaire soit considérée comme une avance sur le loyer, et que le solde entre le montant réellement dû et le total des avances payées soit versé à la commune concernée au moment de la conclusion de la convention.

Article 9

L'article 9 donne au CGDIS la compétence exclusive « *pour acquérir ou louer les matériels nécessaires aux missions des centres [...]* », ainsi que pour en assurer la gestion et l'entretien. Cette disposition n'est pas surprenante, vu que le CGDIS a pour mission de se substituer aux services d'incendie et de secours existants. L'article 9 ne mentionne cependant que le matériel nécessaire pour le fonctionnement des centres, mais non les centres eux-mêmes. Aux yeux du SYVICOL, il ne doit

toutefois faire aucun doute que le CGDIS devra prendre en charge les frais de fonctionnement et les réparations locatives de ces centres dès qu'ils seront à sa disposition, y compris pendant la période transitoire prévue à l'article 8.

En général, il aurait été utile de préciser davantage les droits et devoirs respectifs des communes et du CGDIS dans le cadre de la mise à disposition, afin que cette matière soit réglée de façon uniforme à travers le pays.

Article 10

L'article 10 règle la composition du conseil d'administration du CGDIS et apporte un certain nombre de précisions sur le mandat des administrateurs. Il prévoit 7 membres représentant l'Etat et autant de délégués communaux, ces derniers étant « *désignés* » par le SYVICOL et nommés par le Gouvernement en conseil.

Les communes en tant que telles ne sont toutefois pas membres du CGDIS et ne sont donc représentées que de façon indirecte au sein de son conseil d'administration.

Or, le conseil d'administration dispose de pouvoirs étendus, en particulier dans le domaine financier, dans la mesure où il statue sur le montant des contributions financières de l'Etat et des communes et, sous réserve de l'approbation du ministre, approuve le budget annuel du CGDIS (article 14).

Sachant que ces contributions sont automatiquement déduites de la dotation annuelle allouée aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96 (1)), le conseil d'administration a un accès direct aux recettes non-affectées des communes - autrement dit: il peut puiser de manière quasi illimitée dans les caisses des communes pour financer les services de secours, sauf opposition du ministre. S'y ajoute que le conseil d'administration et les délégués communaux en particulier, ne sont ni obligés de rendre de comptes aux communes ou au SYVICOL, ni ne peuvent être révoqués par eux.

Le SYVICOL s'interroge sur la compatibilité du mécanisme de gouvernance avec l'article 107 de la Constitution qui consacre le principe de l'autonomie communale : « *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.* ».

Il en découle que les décisions affectant le patrimoine et les intérêts des communes sont réservés aux organes démocratiquement élus ou bien alors aux organes décisionnels des syndicats de communes, établissements publics communaux auxquels les communes ont délibérément fait le choix d'adhérer afin d'exécuter une de leurs compétences ensemble avec d'autres communes. Le Conseil d'administration du CGDIS n'a pas cette légitimité démocratique et pourtant ses décisions impactent directement les recettes non-affectées des communes. Les divers conseils, commissions, groupes de travail mis en place par l'Etat, au sein desquels le SYVICOL délègue des représentants des communes, sont des organes consultatifs, dont l'objectif est de permettre à l'Etat de connaître le point de vue du secteur communal dans le cadre de l'élaboration de ses politiques. Ces organes ne prennent pas des décisions lourdes de conséquences comme ce sera le cas pour le conseil d'administration du CGDIS.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable de mettre en place une procédure d'élection des membres du conseil d'administration par les communes et de maintenir ainsi un lien beaucoup plus étroit entre ces dernières et leurs représentants. Ceci impliquerait bien entendu que le droit de révoquer un délégué communal devrait appartenir aux communes qu'il représente et non au Gouvernement en conseil.

En vue de garantir une représentation territoriale équilibrée des 4 zones de secours, le SYVICOL propose en outre de prévoir deux représentants par zone désignés par les communes. Afin de maintenir la parité, l'Etat devrait évidemment disposer aussi d'un représentant supplémentaire.

A noter finalement que l'alinéa 4 prévoit que le mandat des premiers administrateurs expirera au moment de la cessation du mandat des conseils communaux en fonction. Selon l'article 5bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « *les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal* », qui, elle, a lieu « *dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées* ». Il n'existe donc pas de date fixe ou unique de cessation du mandat des conseils communaux, qui pourrait marquer la fin de mandat du conseil d'administration du CGDIS.

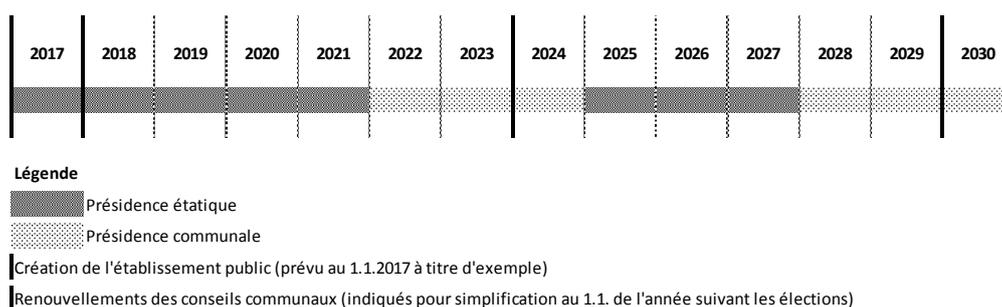
Il conviendrait dès lors de prévoir un régime transitoire assurant la continuité des activités du conseil d'administration dans l'attente de son renouvellement à la suite des élections communales.

Article 11

L'article 11 prévoit que la présidence du conseil d'administration sera assurée pendant les 5 premières années par un délégué de l'Etat, pour ensuite alterner entre un représentant communal et un représentant étatique pour des mandats de 3 ans chacun. Cette disposition a été introduite suite à la protestation du SYVICOL contre la disposition de l'avant-projet de loi réservant la présidence à tout moment à un représentant de l'Etat.

Le SYVICOL est d'accord avec le principe d'une présidence tournante. Il lui importe toutefois de souligner que, suivant le modèle prévu, des élections communales auront systématiquement lieu à un moment où un représentant des communes est à la tête du conseil.

Concrètement, si on admet, à titre d'exemple, que le CGDIS soit créé le 1^{er} janvier 2017, la première présidence durera jusqu'au 31 décembre 2021, un délégué communal prenant la relève le 1^{er} janvier 2022. Comme illustré ci-dessous, chaque présidence communale sera bouleversée par des élections entraînant un renouvellement des conseils communaux et d'au moins une partie des représentants des communes au sein du conseil d'administration.



Il en résultera une importante source d'instabilité et un affaiblissement de l'influence des communes au sein du conseil. Afin de permettre aux présidents issus du secteur communal de remplir leur mandat sereinement et dans les mêmes conditions que ceux représentant l'Etat, il est donc indispensable d'adapter l'alternance des présidences au rythme des élections communales.

Le SYVICOL propose dès lors de réduire la première période de présidence étatique de 5 à 3 ans. Dans l'exemple ci-dessus, elle s'étendrait sur les années 2017 à 2019, la première présidence communale couvrant ensuite les années 2020 à 2022, pour faire place à une présidence étatique pendant les années 2023 à 2025, et ainsi de suite. Les élections communales auraient toujours lieu pendant la présidence d'un représentant de l'Etat, sur laquelle elles auraient bien moins d'effet que sur celle d'un mandataire communal.

Reste la question du mode de désignation du président, lorsqu'il provient du secteur communal. Aux yeux du SYVICOL, les administrateurs issus du secteur communal devraient choisir le président parmi eux. Il va de soi que ceci s'applique également au vice-président communal lorsque la présidence est exercée par un administrateur représentant l'Etat.

Article 12

L'article 12 énumère les personnes pouvant assister aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il s'agit des 6 membres du comité directeur, ainsi que de 6 délégués des différents services concernés. Sans compter les experts présents sur invitation (alinéa 3), le conseil se réunira donc ordinairement à 27 (y compris le secrétaire administratif prévu à l'article 13), voire à 29 si la proposition de faire représenter les 4 zones de secours équitablement, formulée ci-dessus, est retenue.

Le SYVICOL craint qu'un nombre aussi élevé de participants n'aille au détriment de l'efficacité du travail du conseil d'administration. A ses yeux, les réunions devraient se dérouler en général dans un cadre plus restreint, les membres avec voix consultative énumérés par le projet de loi n'y assistant que lorsque les points à l'ordre du jour les concernent directement.

Par ailleurs, tel que l'alinéa 3 est formulé actuellement, il appartient au conseil d'administration de juger de la nécessité de recourir à des experts externes, alors que l'ordre du jour est établi par le président. Il en résulte que le conseil d'administration ne pourra décider de consulter une personne externe que dans le cadre d'une séance ordinaire et que le sujet en question devra alors être reporté à la séance suivante. Comme une telle manière de procéder ne serait guère praticable car elle entraînerait une perte de temps trop importante, le SYVICOL propose de donner au président la possibilité d'inviter les experts dont la présence lui semble utile.

Finalement, le SYVICOL s'étonne que les délégués représentant les volontaires du CGDIS et les jeunes pompiers soient « *désignés par le ministre* » et estime qu'il faudrait mettre en place un mécanisme permettant le choix de ces représentants par les groupes de personnes dont ils relèvent. Dans la négative, il faut se demander si ces catégories ne sont pas suffisamment représentées par le délégué de la Fédération nationale des pompiers, qui, lui, dispose d'une légitimation démocratique.

Article 13

L'article 13 énonce quelques règles fondamentales, notamment sur la convocation du conseil d'administration et la prise de décisions, et laisse le soin de fixer les modalités de fonctionnement à un règlement interne à adopter par le conseil d'administration au plus tard 9 mois après l'entrée en vigueur de la loi.

De l'avis du SYVICOL, la loi devrait réglementer plus en détail le fonctionnement du conseil d'administration, par exemple en ce qui concerne une éventuelle publicité des séances, les devoirs de délicatesse des membres, etc. Le règlement d'ordre interne prévu par l'article 13 ne semble pas adapté pour régler toutes ces questions, d'autant plus que le conseil d'administration n'est obligé de l'adopter que dans un délai de 9 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Article 14

L'article 14 énumère les attributions du conseil d'administration, qui « *définit la politique générale du CGDIS* » (alinéa 1). L'emploi de ce terme semble donner au conseil d'administration une compétence résiduelle dépassant les attributions énumérées aux alinéas suivants, dans les limites des objectifs fixés à l'article 4.

L'alinéa 2 apporte une part de précision, en énonçant les décisions que le conseil d'administration est appelé à prendre, « *notamment* », dans l'exécution de sa mission. Néanmoins, la « *politique générale du CGDIS* » est une notion qu'il serait utile de préciser, au moins dans le commentaire des articles.

L'alinéa 3 énumère les décisions du conseil d'administration qui sont soumises à l'approbation du ministre. Parmi celles-ci figure, curieusement, une deuxième fois, « *la politique générale et le plan stratégique du CGDIS* ». Il y a ici une contradiction, dans la mesure où, si les décisions mentionnées à l'alinéa 2 sont prises en exécution de la compétence de définir la politique générale, et si la politique générale est soumise à approbation ministérielle, il en découle que cette approbation est requise pour toute décision du conseil d'administration, ce qui n'est guère l'intention des auteurs du projet de loi.

Admettons que l'approbation ministérielle ne soit pas requise pour les décisions prévues à l'alinéa 2, on constate que certaines d'entre elles sont encadrées par l'alinéa 3. Il en va ainsi de « *l'engagement, la nomination, la révocation et du licenciement du personnel* » (alinéa 2), qui devront sans doute respecter les « *plans pluriannuels d'engagement de personnel prévus* » par l'alinéa 3. En outre, « *les conventions à conclure* » ne sont pas soumises à approbation, sauf si elles concernent « *les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les conditions des baux de plus de neuf ans* ».

A l'alinéa 2 figure également, comme décision non soumise à approbation, « *- l'organigramme, la grille et le nombre des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération* ». Ceci se heurte à l'article 49, qui dispose que « *le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre est fixé par le conseil d'administration du CGDIS et soumis à l'approbation du ministre* ».

Il faut conclure de ce qui précède que les pouvoirs du conseil d'administration sont fortement limités par la tutelle exercée soit par le ministre de l'Intérieur, soit par le Gouvernement en conseil. En l'état actuel du projet de loi, cette tutelle n'est pas soumise aux mêmes limites que la tutelle administrative sur les communes, qui ne peut se baser que sur des motifs de légalité, en vertu du principe constitutionnel de l'autonomie communale et des dispositions de la loi communale du 13 décembre 1988. Elle peut donc parfaitement être guidée par des considérations d'ordre politique ou financier, bref, d'opportunité, et constitue ainsi un véritable droit de véto. En se réservant l'exclusivité de ce droit, l'Etat se donne une position de force incompatible avec l'idée d'une participation égalitaire entre l'Etat et les communes.

En outre, le SYVICOL demande de compléter l'article 14 d'une disposition selon laquelle le conseil d'administration doit obligatoirement être consulté sur tous les projets de règlements grand-ducaux d'exécution de la loi. En effet, ces textes seront nombreux et auront d'importantes conséquences pour le CGDIS et pour les communes en particulier.

Article 21

L'article 21 énumère les attributions de la Direction de la stratégie opérationnelle, dont fait partie la planification des urgences et l'assurance d'un service de prévention d'incendie et de sinistres. Le SYVICOL estime qu'il sera nécessaire d'informer les communes concernées sur les décisions stratégiques prises par cette direction et de solliciter leur avis le cas échéant.

Article 24

L'article 24 traite de la Direction médicale et de la formation. La formation étant un domaine transversal, qui touche tous les champs d'activité du CGDIS, la création d'une direction spécifique « formation » pourrait être envisagée.

Le SYVICOL estime également qu'il est nécessaire de mettre en place une instance de support psychologique pour les agents du CGDIS. Si « *la surveillance de la condition physique et psychique des pompiers volontaires et professionnels* » figure parmi les attributions de la direction en question, cette formulation paraît trop vague.

Article 27

L'article 27 règle la reprise des différentes catégories de personnel par le CGDIS.

En ce qui concerne les agents professionnels de la Ville de Luxembourg (paragraphe 2), la reprise est automatique à partir du moment de l'intégration du service au CGDIS, les fonctionnaires et employés communaux concernés pouvant opter endéans un an pour le statut de fonctionnaire de l'Etat. Ce délai est jugé trop court, notamment si tous les règlements grand-ducaux prévus par la loi ne sont pas encore adoptés au moment de l'intégration. Le SYVICOL préférerait qu'il soit étendu à 3 ans.

Les paragraphes 3 à 5 visent le personnel communal « *qui assure le fonctionnement des centres d'incendie et de secours* » au moment de l'entrée en vigueur, engagé sous le statut, respectivement, de fonctionnaire communal, de salarié à tâche manuelle et d'employé communal ou salarié à tâche

intellectuelle. Ces agents peuvent demander leur reprise par le CGDIS endéans un an, faute de quoi ils resteront au service de leur commune, mais devront être réaffectés par celle-ci. Ici encore, le délai devrait être prolongé à 3 ans, par analogie à la procédure de reprise du personnel communal dans l'enseignement fondamental prévue par l'article 44 de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Il y a lieu de soulever encore une incohérence entre le projet de loi et le commentaire des articles. En effet, suivant le paragraphe 4, les salariés à tâche manuelle qui en feront la demande seront engagés par le CGDIS « *dans les conditions et suivant les modalités prévues par le contrat collectif des salariés de l'Etat* ». Le commentaire des articles fait référence au « *contrat collectif des ouvriers communaux* », qui n'existe pas de façon uniforme pour tout le pays. Comme certains ouvriers communaux travaillent sous des conditions plus avantageuses que celles prévues par le contrat collectif du secteur étatique, un maintien des conditions de travail antérieures semble approprié.

Article 29

Le 3^e alinéa de cet article dispose que « *les pompiers volontaires sont nommés et révoqués aux différents emplois par le conseil d'administration selon les modalités et les conditions déterminées par règlement grand-ducal* ». Comme le terme « *emplois* » lui paraît inadapté pour les agents volontaires, le SYVICOL propose de le remplacer par « *tâches* ».

Article 30

L'article 30 consacre le droit des agents volontaires à une indemnité. Le SYVICOL n'en met pas en question le principe, vu qu'il s'agit d'une pratique qui existe d'ores et déjà dans de nombreuses communes et qu'il est utile d'harmoniser.

Se posent toutefois des questions d'ordre fiscal. Actuellement, en vertu d'une circulaire du Directeur des contributions du 11 juin 2012, les revenus touchés dans le cadre d'activités dans le domaine du bénévolat sont exempts de la retenue d'impôts jusqu'à un montant annuel de 5.000,- euros.

Si tel n'était pas le cas, il en résulterait, aussi bien pour les agents concernés que pour l'Administration des contributions directes, une charge administrative largement disproportionnée par rapport à l'enjeu financier. En outre, la prise en compte des indemnités pour activités bénévoles comme revenu imposable pourrait pénaliser les bénéficiaires d'aides sociales, de bourses d'études, etc.

Il est donc proposé de protéger les agents volontaires de ces inconvénients en entérinant l'exemption fiscale dans la loi, afin de lui donner une base juridique plus solide.

Article 32

L'article 32 règle la protection des pompiers volontaires. Son 2^e alinéa donne au CGDIS la faculté d'indemniser les pompiers volontaires subissant un dommage pendant l'exercice de leur activité. Estimant que tout pompier volontaire devrait avoir droit à cette indemnisation, le SYVICOL demande

que les termes « *le CGDIS peut les en indemniser* » soient remplacés par « *le CGDIS les en indemnise* ».

Article 33

Dans le même ordre d'idées, il serait utile de remplacer le 2^e alinéa de l'article 33 « *Le CGDIS peut contracter des assurances complémentaires destinées à parfaire l'indemnisation des pompiers volontaires* » par « *Le CGDIS contracte des assurances...* ».

Article 34

L'article 34 prévoit le remboursement par le CGDIS d'une partie des paiements effectués par le pompier volontaire dans le cadre de la souscription d'une pension ou d'une assurance maladie complémentaire. Ce remboursement est plafonné à 1.600.- euros par année. Les conditions et modalités du remboursement seront fixées par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL salue ce geste de reconnaissance de l'engagement volontaire, mais estime qu'il ne semble pas opportun de fixer le montant maximal par la loi, vu que ceci compliquera son adaptation future. Dans un but de simplification, il propose d'abandonner le plafond et de confier au conseil d'administration la fixation du montant, aussi bien que des conditions et modalités de remboursement. A l'instar de la détermination de l'indemnité prévue à l'article 30, cette décision pourrait être soumise à approbation ministérielle, si le législateur le juge utile.

Article 35

L'article 35 introduit une allocation de reconnaissance pour pompiers volontaires ayant atteint la limite d'âge. La fixation de celle-ci est réservée à un règlement grand-ducal, son montant maximal étant fixé par la loi à 600.- euros par an.

Ici encore, le SYVICOL préconise la fixation libre du montant et des modalités d'attribution de l'allocation par le conseil d'administration pour plus de flexibilité.

Article 38

L'article 38 limite le droit au congé spécial pour assister à des formations à 42 jours ouvrables sur toute la carrière professionnelle d'un agent. Vu l'importance toujours croissante d'une bonne formation de base, aussi bien que de la formation continue tout au long de la carrière de pompier, le SYVICOL propose de fixer le nombre maximal de jours de congé spécial et les modalités de son octroi par règlement grand-ducal, instrument juridique plus facilement modifiable.

Articles 43 et 44

Aux termes de ces articles, les rémunérations payées aux agents volontaires par leurs employeurs du secteur privé pendant le congé spécial prévu par l'article 36 et pendant les interventions d'urgence

sont à charge du CGDIS. Comme par le passé, les employeurs du secteur public seront exclus du remboursement de leurs frais afférents.

Actuellement, comme les services fonctionnent sous la responsabilité directe des communes, les agents en question sont libérés de leurs obligations professionnelles en cas d'intervention, sans que les communes ne soient indemnisées. Dorénavant, ces pompiers volontaires n'interviendront plus pour le compte de la commune qui est leur employeur, mais pour celui du CGDIS, sans que celui-ci n'en indemnise les communes de la même manière qu'il traite les employeurs du secteur privé.

Il faut savoir que les communes comptent de nombreux sapeurs-pompiers volontaires parmi leurs effectifs rémunérés. Dans le passé, certaines d'entre elles ont embauché prioritairement des membres actifs de leurs services d'incendie et de sauvetage pour renforcer ceux-ci par des agents supplémentaires disponibles pendant la journée. Elles ont ainsi créé un pool d'agents volontaires capables d'intervenir rapidement en cas d'urgence, qui constituera une ressource précieuse pour le CGDIS, une fois que celui-ci aura repris la compétence des opérations de secours des communes.

Pour réduire la charge administrative pour l'Etat et les communes, il est proposé de renoncer à l'établissement de décomptes détaillant les rémunérations réelles de chaque pompier volontaire et de rembourser les communes plutôt sur base d'un montant forfaitaire appliqué aux heures prestées dans le cadre d'un relevé annuel.

Article 48

L'article 48 définit le cadre de base des pompiers professionnels et dispose que les agents de ce cadre « relèvent de la catégorie de traitement D, groupe de traitement D1, prévus par l'article 11 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et qu'ils sont soumis en ce qui concerne la fixation de leur traitement aux dispositions de l'article 12, point (5), sous 3° de cette même loi ».

Le 3° susmentionné n'existe pas actuellement, mais sera ajouté au dit article 12, point (5) par l'article 96, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Cette disposition définit, dans le groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières, à côté des fonctions d'agent pénitentiaire et d'artisan, celle de pompier professionnel. Elle comprend au niveau général les grades 3, 5 et 6 et au niveau supérieur les grades 7, 8 et 8bis, ce qui correspond approximativement à la carrière de l'agent pompier existant actuellement dans le secteur communal¹.

Le SYVICOL s'étonne du fait que, selon le projet de loi commenté, la fonction de pompier professionnel relève du groupe de traitement D1, alors que les agents en question doivent avoir accompli 5 années d'études dans l'enseignement secondaire, niveau de formation qui, dans le domaine de l'administration générale, donne accès au groupe de traitement C1.

¹ Article 15, VIII, du règlement grand-ducal du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'Etat

Article 49

L'article 49 dispose que « *le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre est fixé par le conseil d'administration du CGDIS et soumis à l'approbation du ministre* ».

Comme cela a été souligné plus haut, cette disposition ne semble pas cohérente avec l'article 14, qui énumère « *l'organigramme, la grille et le nombre des emplois [...]* » parmi les décisions du conseil d'administration qui ne sont pas soumises à la tutelle administrative.

Article 50

L'article 50 définit les voies de recrutement dans le cadre de base du CGDIS.

Le SYVICOL insiste sur l'importance pour la qualité du service d'une formation générale solide. Il souligne notamment la nécessité de compétences langagières dans le contact avec les victimes d'accidents et considère l'exigence d'avoir accompli 5 années d'enseignement secondaire ou secondaire technique comme adéquate.

Pour cette raison, il s'oppose à la disposition permettant aux volontaires de l'armée de se présenter à l'examen-concours pour la carrière du cadre de base après avoir accompli 3 années d'enseignement secondaire et effectué 36 mois de service militaire. Selon ses informations, les volontaires de l'armée ont la possibilité, pendant leur service militaire, de suivre des cours leur permettant d'accéder au même niveau de formation que les candidats civilistes. La dérogation aux conditions de formation prévue en leur faveur n'a, dans ces conditions, aucune raison d'être.

L'alinéa 3, qui dispose que le détachement au CGDIS des volontaires de l'armée pendant leur formation de base compte comme période de stage, est ambigu. Il faudrait préciser que cette période est déduite de la durée du stage obligatoire qui, depuis la loi du 25 mars 2015 modifiant entre autres la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, est de 3 ans. A défaut d'une telle précision, le texte pourrait être interprété en ce sens que la durée du détachement équivaut à celle du stage prévu normalement, ce qui constituerait un avantage supplémentaire non justifié pour les ressortissants de l'armée.

Le SYVICOL se demande enfin s'il ne serait pas judicieux d'accorder un droit de priorité pour l'accès à un poste de pompier professionnel auprès du CGDIS, comparable à celui des ressortissants de l'armée, aux pompiers volontaires pouvant se prévaloir d'une certaine expérience. Ceux-ci devraient bien-entendu remplir les conditions de formation normales, notamment celle d'avoir accompli 5 années d'enseignement secondaire.

Article 52 et suivants

Le budget du CGDIS sera alimenté par un certain nombre de recettes, définies à l'article 52, ainsi que par des contributions publiques de l'Etat et des communes, celles-ci étant constituées de la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS et de ses recettes. Il est prévu que ces contributions publiques proviennent à parts égales de l'Etat et des communes.

Les tableaux en annexe illustrent le mode d'alimentation du budget du CGDIS et comparent les contributions financières actuelles et futures des pouvoirs publics aux services de secours.

Le SYVICOL peut comprendre que l'Etat cherche à pérenniser l'engagement financier des communes dans l'organisation des services de secours, même si les communes prises individuellement ne disposeront à l'avenir que d'un pouvoir résiduel.

Si le secteur communal peut marquer son accord avec le principe d'une contribution des communes au financement futur des services de secours, il revendique cependant l'application des deux critères suivants dans la détermination des modalités de financement :

- La contribution de l'Etat, respectivement des communes au financement du CGDIS doit se faire sur base de critères équitables et transparents ;
- Des garanties doivent être données aux communes pour éviter qu'à moyen et à long terme, les dépenses du CGDIS ne grèvent leurs budgets de manière disproportionnée.

Analysées sous cet angle, les dispositions du projet de loi relatives au financement du CGDIS, sous leur forme actuelle, ne peuvent recueillir le soutien du SYVICOL.

A. Répartition des frais entre l'Etat et les communes

1. Part des contributions publiques incombant à l'Etat respectivement aux communes

La proposition de porter dorénavant la contribution de l'Etat à 50% de la différence entre les recettes et les dépenses du CGDIS paraît à première vue très généreuse dans la mesure où les dépenses nettes actuelles de l'Etat en matière de secours ne représentent, selon les estimations budgétaires du projet de loi pour 2016, que 40,24% des dépenses nettes totales. Le SYVICOL tient néanmoins à souligner que le secteur communal, à l'exception de la Ville de Luxembourg, verra sa part dans les contributions publiques augmenter dans des proportions presque tout aussi importantes, puisqu'elle passera, selon ses calculs, de 32,15% en 2016 à 40,12% en 2021 (voir tableaux).

2. Part communale dans les recettes supplémentaires générées par la hausse de la TVA

La principale recette du CGDIS sera le produit de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes. Comme il l'a souligné publiquement à plusieurs reprises, le SYVICOL est d'avis que ces recettes, qui représentent 10% des recettes TVA supplémentaires encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17%, devraient revenir intégralement aux communes².

Etant donné qu'à l'instar de l'Etat, elles subiront au cours des années à venir les conséquences de l'infléchissement des recettes TVA du commerce électronique, les communes devraient pouvoir profiter dans les mêmes proportions que l'Etat des recettes TVA supplémentaires générées par la hausse de la TVA.

² D'après le mécanisme d'alimentation du Fonds communal de dotation financière en vigueur, les communes perçoivent 10% des recettes TVA.

Dans l'hypothèse où ces recettes seraient effectivement versées intégralement aux communes, elles suffiraient – approximativement jusqu'en 2021 d'après les budgets prévisionnels du CGDIS établis par le Gouvernement – à couvrir les contributions communales au CGDIS.

<u>Budget CGDIS 2021, en Euros</u>	
Dépenses CGDIS	92.389.807
=	
Recettes CGDIS	12.452.784
+	
Contribution de l'Etat	39.986.512
+	
Contribution des communes	39.986.512

Produit de la hausse de la TVA **38.118.000**

A contrario, le fait que les recettes TVA non transférées aux budgets des communes figurent intégralement comme recette dans le budget futur du CGDIS signifie que l'Etat couvre en réalité une partie de sa contribution financière par des recettes qui auraient dû revenir aux communes (2017 : 18.658.000 Euros).

3. Affectation des recettes de la « Feuerschutzsteuer »

La réforme des services de secours, mise en œuvre par le biais d'un regroupement des services étatiques et communaux au sein d'une structure unique, est censée être un projet commun, basé sur un partage égal des droits et devoirs entre partenaires, y compris sur le plan financier. De l'avis du SYVICOL, il en découle implicitement un partage tant des recettes, que des dépenses de l'Etat et des communes. Or, force est de constater que, si le projet de loi prévoit effectivement le versement du produit des taxes prélevées par les communes au CGDIS, l'Etat n'en fait pas de même pour la « Feuerschutzsteuer », dont il conserve l'intégralité des recettes. Contrairement à ce que le Gouvernement laisse entendre, les parties étatique et communale ne sont pas mises à pied d'égalité au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

Ces recettes représentent en 2017 un montant de 4.657.827 Euros, une somme qui correspond presque exactement à la contribution publique étatique (4.682.123 Euros) de l'Etat au CGDIS pour cette année-là. En d'autres termes, malgré une hausse substantielle du coût des services de secours en 2017, les dépenses à charge du budget l'Etat seront quasiment nulles en 2017. Les budgets des communes, en revanche, seront grevés à hauteur de 4.682.123 Euros.

L'Etat travaille ici avec deux poids et deux mesures. Les communes demandent que les recettes de la « Feuerschutzsteuer » soient affectées au CGDIS.

4. Affectation à titre gratuit des biens meubles des communes au CGDIS

Le SYVICOL se réjouit de ce que le Gouvernement ait pris en compte sa suggestion formulée dans son avis sur l'avant-projet de loi, en prévoyant à l'article 6 que les biens meubles transférés au CGDIS doivent rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le

territoire de la commune. Il n'en reste pas moins que la mise à disposition à titre gratuit du matériel, en particulier du charroi des communes au CGDIS constitue un apport d'une valeur substantielle, qui ne se traduit pas, côté étatique, par un apport d'une valeur équivalente. Le SYVICOL considère que les communes devraient être indemnisées pour le matériel qu'elles cèdent au CGDIS, pour la partie qu'elles ont financée avec des fonds propres.

5. Financement du parc immobilier du CGDIS

Selon la fiche financière annexée au projet de loi, la valeur des immeubles de l'Etat et des communes que le CGDIS compte acquérir au cours des années à venir s'élève à 193,2 millions d'Euros (voir p. 67). Ces dépenses sont en partie financées par les recettes du Fonds spécial « services de secours » inscrit au budget de l'Etat. Le solde restant est payé par le biais d'annuités prélevées sur le budget du CGDIS.

Les immeubles communaux non transférés au CGDIS seront mis à disposition de celui-ci moyennant indemnité, par le biais d'une convention à conclure entre l'établissement public et chaque commune.

Si l'envergure financière de la politique à court terme en matière d'investissements dans des infrastructures est donc connue, le projet de loi ne fournit pas de précisions quant à la politique à moyen et à long terme. A un certain moment, les immeubles mis à disposition par les communes devront subir des travaux de rénovation. Qui en prendra en charge le financement ?

Par ailleurs, le besoin de construire un jour ou l'autre de nouvelles infrastructures, le cas échéant pour regrouper des services à certains points stratégiques du territoire, semble couler de source. Le SYVICOL ne peut que supposer que ces décisions seront prises par le CGDIS, qui deviendra propriétaire des immeubles en question. Le financement de ces infrastructures se fera logiquement à travers des contributions de l'Etat et des communes. Lorsque le CGDIS décide de faire des investissements, les communes risquent de voir leur participation financière fluctuer fortement et suivre une évolution en dents-de-scie.

Si ces hypothèses sont exactes, le CGDIS sera un jour propriétaire d'un important parc immobilier, dont l'acquisition aura été cofinancée par l'Etat et les communes. Or, selon l'analyse détaillée à l'article 3, de nombreux éléments portent à croire que le CGDIS est de fait un établissement public de l'Etat. Si, pour quelque raison que ce soit, il devait un jour être dissous, il est à craindre que ce patrimoine ne devienne, *in fine*, propriété de l'Etat. Même s'il y avait à ce moment-là une volonté de partager les avoirs avec le secteur communal, la question pratique de la répartition des revenus entre les communes rendrait quasiment impossible l'exécution d'une telle décision.

Le SYVICOL propose une autre approche en matière de gestion des infrastructures du CGDIS.

L'Etat pourrait se porter acquéreur des immeubles communaux censés être intégrés dans le giron national (CNIS et autres centres régionaux) et financer via le budget de l'Etat les investissements futurs dans les infrastructures. L'Etat et non le CGDIS serait dès lors le propriétaire des immeubles qu'il pourrait mettre à disposition du CGDIS, le cas échéant moyennant indemnité, par analogie au système de mise à disposition au CGDIS des immeubles communaux.

Une telle solution aurait l'avantage

- de garantir une plus grande stabilité des contributions des communes au budget du CGDIS, puisque celui-ci servirait uniquement à financer les frais de fonctionnement,
- de ne pas créer d'ambiguïté au niveau des droits de propriété des immeubles affectés aux services de secours.

En ce qui concerne les recettes du Fonds spécial « services de secours » prélevées en 2015 et 2016 – à moins que le Gouvernement ne se résolve à les verser directement aux communes – le SYVICOL propose de les affecter au budget du CGDIS.

6. Coût résultant de l'engagement dans les administrations communales de membres du personnel engagés comme bénévoles dans les services de secours

Un coût supporté par les communes qui n'est pas pris en compte dans le calcul de leurs contributions concerne les rémunérations payées aux agents communaux volontaires pendant leur congé spécial (article 36) et pendant les interventions d'urgence. Comme cela est expliqué plus en détail dans le commentaire des articles 43 et 44, le SYVICOL considère qu'un arrangement devrait être trouvé pour garantir à l'avenir une juste indemnisation des communes dans ce domaine.

En plus des arguments développés sous les points 1 à 6 ci-dessus, il convient de ne pas perdre de vue le fait que l'insuffisance actuelle de moyens et de ressources des services de secours résulte essentiellement de déficiences structurelles au niveau de l'organisation de la protection civile, plutôt qu'au niveau des services d'incendie communaux. Pour leur part, les communes ont au cours des dernières années, investi de manière substantielle notamment dans le matériel utilisé par leurs corps de sapeurs-pompiers. Les hausses des coûts après l'entrée en vigueur de la réforme auront essentiellement pour objectif l'amélioration qualitative et quantitative des services ambulanciers. Il en découle que les communes participeront financièrement au rattrapage de retards dus à une politique étatique qui, pendant des années, ne s'est pas adaptée aux besoins de la population.

Si, à première vue, l'Etat augmente sa participation financière aux services de secours au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, l'analyse qui précède montre qu'une autre réalité se cache derrière les chiffres : la répartition des charges entre l'Etat et les communes penche en défaveur de ces dernières. L'impression se dégage en tout cas que le Gouvernement a veillé prioritairement à la protection des intérêts financiers de l'Etat dans la définition du cadre financier de la réforme.

Le SYVICOL demande un rééquilibrage des dispositions financières au profit des communes conformément aux propositions formulées ci-avant.

B. Répartition future des frais au sein du secteur communal

Le projet de loi prévoit de calculer dorénavant les participations des communes sur base de leur nombre d'habitants. Ceci a de profondes répercussions sur la part des dépenses que devront prendre en charge la Ville de Luxembourg, respectivement les autres communes du pays.

A l'heure actuelle, les frais supportés par la seule Ville de Luxembourg correspondent presque exactement à ceux payés par toutes les autres communes prises ensemble, et ce alors qu'elle ne compte qu'un cinquième de la population totale du pays. Calculés en dépenses par habitant, ils s'élevaient en 2015 à 157€ contre 46€ pour les autres communes (voir annexe). Toutefois, dans l'hypothèse où les dispositions actuellement prévues dans le projet de loi étaient appliquées, la contribution par habitant de la Ville de Luxembourg baisserait de manière substantielle au moment où celle-ci rejoindrait le CGDIS et serait exactement la même que celle des autres communes du pays.

Il est un fait que l'effort financier actuel de la Ville de Luxembourg dans les services de secours est énorme et qu'il est justifié, dans le cadre de la réforme, d'introduire un nouveau mécanisme de calcul de la participation financière de toutes les communes. Ceci paraît d'autant plus pertinent qu'une amélioration des services sur l'ensemble du territoire hors Ville de Luxembourg est explicitement visée par le projet de loi.

Le SYVICOL s'interroge toutefois sur l'opportunité de calculer la future participation aux frais des communes en fonction du critère « population » et propose d'utiliser plutôt un critère « solidarité » qui tiendrait compte de la capacité financière des communes. Concrètement, la contribution de chaque commune au CGDIS serait ainsi exactement proportionnelle à la part des recettes non-affectées totales (Fonds communal de dotation financière + Impôt commercial communal) qu'elle se voit attribuer chaque année. Cette répartition des charges est perçue par les communes comme plus équitable qu'une répartition en fonction du critère « population ».

C. Evolution des frais des services de secours

Un élément d'inquiétude majeur pour les communes est l'évolution future du coût des services de secours.

Les projections financières font état d'une augmentation très substantielle des dépenses dès les premières années après l'entrée en vigueur de la réforme. Au-delà de 2021, une progression continue est probable et les communes craignent une explosion des coûts à long terme. En effet, l'exposé des motifs (p.9) fait état d'un besoin total de 200 postes administratifs et de 600 à 800 postes opérationnels pour assurer l'entièreté des missions de la nouvelle structure.

Le mécanisme de financement pour le CGDIS, tel qu'il est conçu dans le projet de loi, ne laissera toutefois aux communes prises individuellement aucune marge de manœuvre pour influencer l'évolution des coûts. Le conseil d'administration du CGDIS votera le budget, et les contributions obligatoires des communes seront automatiquement déduites de la dotation qui leur revient annuellement au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96).

Le SYVICOL ne peut marquer son accord avec le principe de l'émission d'un chèque en blanc au Conseil d'administration du CGDIS. Le pouvoir résiduel que conservent les communes à travers les 7 représentants nommés par le SYVICOL au CGDIS ne leur donne pas de garanties suffisantes contre des dérapages budgétaires. Contrairement à l'Etat, qui peut refuser de donner son approbation au budget (article 52 (2)), les communes ne disposent d'aucun frein qu'elles pourraient activer en cas de besoin.

Les conséquences d'une telle situation sont exacerbées par le fait que la proportion des frais liés aux services de secours dans leurs budgets respectifs est et sera beaucoup plus importante pour les communes que pour l'Etat et qu'elles seront affectées davantage par des hausses éventuelles de ces dépenses.

Pour ces raisons, et indépendamment du mécanisme de désignation des membres du conseil d'administration qui sera finalement retenu, le SYVICOL demande qu'un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes soit introduit dans la loi :

A partir de 2021, lorsque le pays disposera d'un service de secours sensiblement amélioré tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours devrait être plafonnée à l'évolution du rythme des principales recettes non-affectées des communes (total des recettes du Fonds communal de dotation financière et de l'Impôt commercial communal).

Un tel mécanisme éviterait que le poste budgétaire en question n'engloutisse une part sans cesse grandissante de leurs recettes au détriment des moyens financiers dont elles ont besoin pour d'autres services qu'elles offrent à leurs citoyens. Il s'agit ainsi d'une mesure de protection permettant de préserver la durabilité et la pérennité des finances communales.

Articles 62, 63 et 65

A. Le directeur et le commandant des opérations de secours : compétences et responsabilités

L'article 62 pose la règle générale selon laquelle le bourgmestre de la commune du lieu de l'intervention (ou son remplaçant) assume la fonction de directeur des opérations de secours (DOS). L'article 63 énonce un certain nombre de cas précis, dans lesquels cette mission incombe au ministre ayant les services de secours dans ses attributions.

L'article 65, finalement, attribue le commandement des opérations de secours (COS) au directeur général du CGDIS ou, en son absence, à un pompier professionnel ou volontaire, « *sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives* ».

Il est regrettable que le texte ne précise pas les compétences et obligations accompagnant les fonctions de DOS et de COS. Il faut donc se référer au commentaire des articles, qui résume les missions respectives notamment comme suit : « *Si le COS commande le dispositif de secours et assure la conduite des opérations de secours, le DOS décide des orientations stratégiques et valide les actions proposées par le COS* ».

Les auteurs du projet de loi justifient l'implication du bourgmestre par ses pouvoirs de police, en se référant notamment au décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui énumère, parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, « *le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies [...]* ».

Les compétences classiques du bourgmestre en matière de police ne sont pas mises en question par le SYVICOL, ni la responsabilité qui peut découler des actes effectués dans l'exercice de cette compétence (voire de l'absence de ces actes). Le commentaire des articles donne l'exemple d'une

décision d'évacuation à titre de précaution des immeubles situés en proximité d'un bâtiment industriel en proie à un incendie. Il est clair qu'une telle décision, afin qu'elle s'impose aux personnes visées, ne peut émaner que d'une autorité disposant d'un pouvoir de police administrative et ne saurait donc être prise par le pompier en charge de l'intervention. Ici, le lien de causalité entre d'éventuels dommages et la décision du bourgmestre est apparent et le droit à indemnisation des personnes lésées est difficilement contestable.

Plus surprenant, suivant l'article 65 mentionné plus haut, le commandement des opérations de secours, qui relève d'un agent du CGDIS, s'exerce lui aussi sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre dans le cadre de leurs compétences respectives. La détermination de l'autorité compétente suit, selon la compréhension du SYVICOL, la règle établie par les articles 62 et 63. La grande majorité des interventions se dérouleront donc sous l'autorité du bourgmestre territorialement compétent.

Se pose la question de la portée exacte de cette autorité et, plus précisément, de la responsabilité qui en découle. Suivant le commentaire des articles³, la responsabilité du bourgmestre ne se limite pas à ses actes ou omissions dans le cadre de sa mission de directeur des opérations de secours, mais couvre l'ensemble des opérations, y compris celles dont il n'est même pas au courant. Comme le bourgmestre n'intervient en général ni au niveau du commandement, ni, *a fortiori*, dans la mise en pratique des services de secours, il est inconcevable pour le SYVICOL qu'il doive en assumer l'entière responsabilité et décharger ainsi le CGDIS de la sienne.

Rappelons que, selon le projet de loi, le CGDIS est expressément « *chargé de l'organisation et de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours* »⁴ et « *a comme mission la planification, la mise en œuvre et l'organisation : - des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies ; - de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ; [...]* »⁵. En vertu de l'article 5, « *[...] les services communaux d'incendie et de sauvetage sont intégrés de plein droit au CGDIS* », de sorte que les communes ne disposent plus des moyens pour assurer elles-mêmes la mise en œuvre des secours.

En comparant les articles 3 et 4 cités ci-dessus au décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, on constate que le projet de loi sous revue transfère l'essentiel des compétences revenant au bourgmestre en vertu du texte bicentenaire à l'établissement public qu'il crée à cette fin. Le bourgmestre ne semble conserver que ses pouvoirs en matière de police administrative générale, que l'article 62 lui permet d'exercer par le biais de la fonction de DOS. De ce point de vue, la disposition dudit article selon laquelle la direction des services de secours relève du bourgmestre « *en application des pouvoirs de police administrative générale dont il est investi* » prend tout son sens. Le CGDIS, quant à lui, assurera par ses agents le volet opérationnel, notamment le commandement, prévu à l'article 65, et la mise en œuvre des opérations de secours.

³ **Extrait du commentaire des articles** : « *Les missions du DOS ont un caractère dichotomique. D'une part, le DOS assume la responsabilité sur les opérations de secours effectuées par le COS, d'autre part, le DOS doit également assumer la sauvegarde de la population affectée. La protection de la population par le DOS est donc réalisée par le biais de deux activités, à savoir le secours et la sauvegarde.*

En pratique, dans le cadre de l'activité opérationnelle journalière, le directeur des opérations de secours n'a pas à intervenir concrètement, alors même que les interventions sont exécutées sous son autorité. Ainsi, la majeure partie des interventions ont lieu sans que le DOS n'en soit informé officiellement par le biais du CGDIS.»

⁴ Article 3

⁵ Article 4

En toute logique, la responsabilité civile pour d'éventuels dommages devrait suivre cette répartition des compétences, le bourgmestre assumant la responsabilité de ses actes et omissions en relation avec ses pouvoirs de police et le CGDIS celle lui incombant du fait de l'organisation et de la mise en œuvre des secours, qui, répétons-le, a lieu généralement sans l'intervention, voire à l'insu du bourgmestre.

Du côté du CGDIS, personne morale de droit public investie d'une mission de service public, le dédommagement des victimes devrait être assuré par l'application de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, dont l'article 1^{er} dispose : « *L'Etat et les personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.* »

Toutefois, lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime. »

A noter que cette analyse du SYVICOL se recoupe avec l'argumentation développée dans le projet de Plan national d'organisation des services de secours (PNOSS) publié par le ministère de l'Intérieur en juillet 2012 dans la phase préparatoire de la réforme. Suivant ce document⁶ la création du CGDIS devait clarifier les incertitudes en matière de responsabilité par le fait qu'en « *chargeant une structure unique de tous les aspects opérationnels, la responsabilité d'organiser un service performant capable de réagir de façon adéquate aux situations d'urgence incombe clairement à l'établissement public* ». Cette affirmation est corroborée par un renvoi à la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, texte que le commentaire des articles final ne mentionne aucunement. Le PNOSS précise en outre que « *la responsabilité de la commune reste cependant entière du fait de la carence des autorités communales dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale ou spéciale* ».

Or, le fait que l'article 65 soumet le commandement des opérations de secours à l'autorité du bourgmestre (voire du ministre), jette un doute sur l'applicabilité de la loi précitée du 1^{er} septembre 1988. En effet, une autorité sur une chose ou une personne ne se conçoit pas sans la responsabilité correspondante. Les positions diamétralement opposées du commentaire des articles et du PNOSS sur la question de la responsabilité laissent en tout cas apparaître un besoin de clarification.

B. La responsabilité actuelle et future du bourgmestre

Actuellement, les communes ont une responsabilité étendue des opérations de secours. Ceci s'explique par le fait que, suivant l'article 100 de la loi communale en vigueur, « *chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires* ». Les services d'incendie et de sauvetage sont donc des services communaux et il va de soi que la responsabilité pour leurs actes ne saurait incomber qu'aux autorités communales, qui, précisons-le, ont une mainmise directe sur l'organisation et l'équipement des services.

⁶ Point 8.2.3. « La responsabilité du DOS »

L'article en question sera toutefois modifié comme suit : « *Chaque commune participe à l'organisation du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif 'Corps grand-ducal d'incendie et de secours', chargé de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours au pays* ». Le lien organique actuel entre une commune et son service d'incendie et de sauvetage sera donc rompu et remplacé par une contribution financière à un établissement public, personne morale distincte, dont l'organisation, le fonctionnement et la dotation en ressources humaines et matérielles ne sont plus directement du ressort des autorités communales.

C. La responsabilité du maire en droit français

Comme le précise le commentaire des articles, le régime de la responsabilité des opérations de secours s'inspire fortement de la législation française. Celle-ci contient de nombreuses analogies avec le projet de loi discuté, ceci notamment depuis la loi 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, qui a créé, sous leur forme actuelle, les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), établissements publics présentant plus d'une similitude avec le futur CGDIS.

Comme son homologue luxembourgeois, le maire français est chargé de la police municipale⁷, qui comprend le soin de prévenir et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux, dont les incendies. L'article L2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales reprend largement la formulation du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire cité plus haut. Suivant l'article L742-1 du Code de la sécurité intérieure, le maire assure la direction des opérations de secours, sauf dans certains cas où cette charge incombe au représentant de l'Etat territorialement compétent (généralement le préfet), entre autres lorsque l'intervention dépasse les limites d'une seule commune.

Contrairement à ce qui est prévu au Luxembourg, le droit français atténue toutefois fortement la responsabilité qui découle pour le maire de cette compétence. L'article L1424-8 du CGCT dispose en effet : « *Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2, le transfert des compétences de gestion prévu par le présent chapitre au profit du service départemental d'incendie et de secours emporte transfert de la responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences.* »

L'article 2216-2 cité dispose quant à lui en son alinéa 1^{er} : « *Sans préjudice des dispositions de l'article L2216-1, les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence.* »

Le juge administratif français considère « *qu'il résulte de ces dispositions que les services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics départementaux, sont désormais responsables des conséquences dommageables imputables à l'organisation ou au fonctionnement défectueux des services et matériels concourant à l'exercice de la mission de lutte contre les incendies, alors même que les autorités de police communales peuvent avoir recours, pour exercer leur compétence de police générale, à des moyens et des personnels relevant de ces établissements*

⁷ Article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales

publics ; que la responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou partie leur origine dans une faute commise par les autorités de police communale dans l'exercice de leurs attributions. »⁸

En droit français, donc, les pouvoirs de police du maire n'empêchent pas que le transfert d'une partie de ses compétences à un établissement public s'accompagne d'un transfert de responsabilité civile correspondant. Les pouvoirs de police du bourgmestre se fondent sur la même base textuelle et la ressemblance entre les SDIS français et le CGDIS luxembourgeois, notamment au niveau du statut d'établissement public à caractère administratif, est frappante.

Le SYVICOL demande dès lors, pour éviter toute ambiguïté,

- que le projet de loi soit modifié de façon à ce que les fonctions de DOS et de COS soient définies davantage et que leurs champs d'activités respectifs soient clairement délimités,
- que la question de la responsabilité soit réglée de façon explicite par le projet de loi, notamment par des dispositions analogues à celles des articles L1424-8 et L2216-2 cités ci-dessus du CGCT français, en assurant l'applicabilité de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques au CGDIS et en limitant la responsabilité du bourgmestre à l'exercice de sa compétence en tant qu'autorité de police administrative,
- que le passage « sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives » soit rayé de l'article 65.

Dans le cas où le bourgmestre engage sa responsabilité civile par une décision causant un dommage à un tiers, il serait utile de préciser si c'est la commune où le CGDIS qui en assume les conséquences financières. On pourrait considérer, en effet, que le bourgmestre, agissant en exécution de l'article 62 (ou de l'article 65, s'il n'est pas modifié), participe aux opérations de secours, qui, suivant les articles 3 et 4 cités plus haut, sont de la compétence, non pas de la commune, mais du CGDIS. Dans cette optique, l'indemnisation de la victime devrait incomber à ce dernier.

Article 66

L'article 66 permet au CGDIS d'intervenir dans un but préventif lors d'événements rassemblant un certain nombre de personnes.

Le SYVICOL propose de prévoir une disposition selon laquelle la commune du lieu de la manifestation doit être informée systématiquement, voire que cette commune demande elle-même l'intervention du CGDIS. La deuxième alternative assurerait, en plus d'une simple information des autorités communales, une collaboration entre celles-ci et l'organisateur.

Article 70

L'article 70 pose la base à la catégorisation des centres d'incendie et de secours (CIS), dont l'implantation doit respecter le plan national d'organisation des secours. Le commentaire des articles précise que ce plan « *dictera la nécessité d'implanter, de déplacer ou de supprimer un CIS* ».

⁸ Tribunal administratif de Caen, 1200213, 13 décembre 2012

Suivant l'article 60, le plan national d'organisation des secours est « *établi par le ministre avec le concours du CGDIS* », puis soumis pour avis aux communes et au Conseil supérieur de la sécurité civile. Ces avis sont soumis au Gouvernement sous forme d'un rapport de synthèse établi par le Ministre. Le Gouvernement en conseil, arrêtant le plan national, n'est nullement lié par les avis reçus.

Le SYVICOL estime que cette procédure ne donne pas à une commune frappée d'un projet de fermeture d'un CIS les moyens nécessaires de faire valoir son point de vue. Il demande donc que, dans le futur, les communes sur le territoire desquelles la fermeture d'un CIS est prévue soient consultées obligatoirement dans la phase d'élaboration du projet de plan national, et ce préalablement au déclenchement de la procédure d'adoption.

Article 79

Suivant cette disposition, « *le CGDIS opérera le Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg pour le compte de l'Administration de la navigation aérienne* » conformément à des conventions restant à conclure. L'article 27 prévoit la reprise du personnel du service en question au même titre que de celui de l'Administration des services de secours. Ces agents pourront donc, une fois repris, demander leur affectation à d'autres postes au sein du CGDIS. Dans ce cas, il importe qu'ils disposent de la même formation de base que les autres agents professionnels.

Article 81

Le SYVICOL constate que les pompiers volontaires et professionnels ayant validé leur formation à l'INFS se voient délivrer un « *diplôme* » par le ministre. Si l'achèvement de la formation n'est qu'une condition de nomination définitive (à l'instar de la formation dispensée par l'INAP pour les autres fonctionnaires de l'Etat et des communes), un certificat établi par l'institut semble suffisant. La question se pose donc, d'abord, de savoir quelle sera la valeur du diplôme sur l'évolution de la carrière à l'intérieur du CGDIS et, ensuite, s'il sera également reconnu pour l'accès à des postes ne dépendant pas de l'établissement public.

Article 93

Cet article crée un cadre légal pour le subventionnement par le CGDIS des amicales pouvant être créées pour chaque centre d'incendie et de secours et pour chaque groupe d'intervention spécialisé.

Le SYVICOL approuve cette disposition, en estimant qu'elle n'interdit aucunement aux communes de soutenir elles-aussi ces associations par des allocations financières. Il critique toutefois le fait que le montant de la subvention soit prévu d'être déterminé « *en fonction du nombre de membres actifs, inactifs, vétérans et jeunes pompiers* ». En effet, le statut de membre inactif n'est pas clairement défini. Il est donc attribué de façon plus ou moins large à travers le pays. Prendre cette catégorie de membres en considération risquerait dès lors de créer des inégalités, voire de favoriser des abus.

Il est dès lors proposé de remplacer la dernière phrase de l'article par la suivante : « *Le montant et les critères d'attribution de la subvention sont fixés par le conseil d'administration du CGDIS.* »

Article 101

Cet article permet à la Ville de Luxembourg de retarder l'intégration de son service d'incendie et d'ambulances jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

Au moment de la rédaction du présent avis, la Ville de Luxembourg n'exclut toutefois plus d'intégrer son service au CGDIS au même moment que toutes les autres communes, à condition d'obtenir des garanties, ancrées dans les dispositions transitoires, relatives au maintien d'une couverture en personnel suffisante pour assurer sur son territoire un service de secours d'une qualité équivalente à celle dont la population bénéficie actuellement. Le cas échéant, pendant une période transitoire, sa contribution au financement du CGDIS, serait proportionnellement plus élevée que celle des autres communes.

Luxembourg, le 18 janvier 2016

Annexe 1 : Nombre d'habitants estimé au taux de croissance moyen 2010 - 2014 (2.32%)

(Données de base pour le calcul des coûts par tête d'habitant aux annexes 2 et 3)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Communes hormis la Ville de Luxembourg	451'671	462'132	472'834	483'785	494'989	506'453	518'183
Ville de Luxembourg	111'287	113'864	116'501	119'200	121'960	124'785	127'675
Total	562'958	575'996	589'336	602'985	616'950	631'238	645'857

Annexe 2 : Répartition des frais et détermination du coût par tête d'habitant dans l'organisation actuelle

(Données en italique issues du tableau 1 « Dépenses des services de secours par acteur selon le système actuel », respectivement du tableau 3 « Recettes de l'Etat et des communes selon le système actuel » de la fiche financière)

	2015				2016			
	Dépenses	Recettes	Net	%	Dépenses	Recettes	Net	%
DEPENSES TOTALES	<i>65'541'324</i>	<i>4'172'784</i>	<i>61'368'541</i>	100.00%	<i>68'331'354</i>	<i>4'202'784</i>	<i>64'128'570</i>	100.00%
Etat	<i>23'177'657</i>	<i>30'000</i>	<i>23'147'657</i>	37.72%	<i>25'864'520</i>	<i>60'000</i>	<i>25'804'520</i>	40.24%
Communes sauf VDL	<i>23'081'330</i>	<i>2'342'784</i>	<i>20'738'546</i>	33.79%	<i>22'962'945</i>	<i>2'342'784</i>	<i>20'620'161</i>	32.15%
VDL	<i>19'282'338</i>	<i>1'800'000</i>	<i>17'482'338</i>	28.49%	<i>19'503'889</i>	<i>1'800'000</i>	<i>17'703'889</i>	27.61%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL			45.92				44.62	
Part communale par tête d'habitant, VDL			157.09				155.48	

Annexe 3 : Prévission du financement du secteur après la création du CGDIS pour les années 2017 à 2021

(Données en italique issues du tableau 6 « Recettes CGDIS » de la fiche financière)

CGDIS	
Avant l'intégration de la Ville de Luxembourg	VDL comprise

A. Scénario sans prise en compte de la « Feuerschutzsteuer »

	2017	2018	2019	2020	2021	
<i>Produit de la hausse de la TVA</i>	37'316'000	38'302'000	38'118'000	38'118'000	38'118'000	
<i>Taxes actuelles</i>	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	4'202'784	
<i>NOUVEAU: Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)</i>	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	
<i>NOUVEAU: Assurance spéciale: RC automobile (Mesure BNG*)</i>	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	
<i>Autres</i>	0	0	0	0	0	
Contributions publiques	9'364'246	10'815'057	14'148'769	16'651'875	41'819'023	
TOTAL CGDIS	57'333'030	59'769'841	62'919'553	65'422'659	92'389'807	100.00%
Contribution de l'Etat	4'682'123	5'407'529	7'074'385	8'325'938	20'909'512	50.00%
Contribution des communes (sauf VDL)	4'682'123	5'407'529	7'074'385	8'325'938	16'776'065	40.12%
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	4'133'447	9.88%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	9.90	11.18	14.29	16.44	32.37	
Part communale par tête d'habitant, VDL	0.00	0.00	0.00	0.00	32.37	

B. Scénario avec affectation de la recette provenant de la « Feuerschutzsteuer » au CGDIS (revendication du SYVICOL)

	2017	2018	2019	2020	2021	
<i>Produit de la hausse de la TVA</i>	37'316'000	38'302'000	38'118'000	38'118'000	38'118'000	
<i>Taxes actuelles</i>	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	4'202'784	
Impôt spécial "Feuerschutzsteuer" (recette 2014)	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	
<i>NOUVEAU: Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)</i>	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	
<i>NOUVEAU: Assurance spéciale: RC automobile (Mesure BNG*)</i>	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	
<i>Autres</i>	0	0	0	0	0	
Contributions publiques	4'706'419	6'157'230	9'490'942	11'994'048	37'161'196	
TOTAL CGDIS	57'333'030	59'769'841	62'919'553	65'422'659	92'389'807	100.00%
Contribution de l'Etat	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	18'580'598	50.00%
Contribution des communes (sauf VDL)	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	14'907'537	40.12%
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	3'673'061	9.88%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	4.98	6.36	9.59	11.84	28.77	
Part communale par tête d'habitant, VDL	0.00	0.00	0.00	0.00	28.77	