

N° 7813¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI**portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018
portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps
grand-ducal d'incendie et de secours**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(31.5.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport à la proposition de loi n°7813 portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, déposée par Monsieur le Député Michel Walter le 28 avril 2021. A la date d'adoption du présent avis, le SYVICOL n'a pas été consulté officiellement.

La modification prévue a pour but de préciser que la recette annuelle versée au Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) et correspondant au produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 soit considérée comme un apport des communes.

Parmi les 15 membres du comité assistant à la réunion, 12 se prononcent pour l'adoption du présent avis et 3 s'abstiennent. Ces derniers considèrent que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le financement du CGDIS tels qu'ils ont été introduits par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Ils rappellent que cette dernière, adoptée unanimement par la Chambre des Députés, est le fruit d'un accord soutenu par tous les partis politiques et estiment qu'elle ne devrait pas être remise en question trois ans seulement après son entrée en vigueur.

Le comité est unanime à féliciter le CGDIS pour les progrès réalisés au niveau de la réorganisation des services de secours depuis sa création et pour la qualité de son travail quotidien au profit de la population. Sous réserve des remarques formulées dans son avis du 19 avril 2021 sur le projet de Plan national d'organisation des secours (PNOS)¹, il est conscient de la nécessité de doter le corps des moyens nécessaires pour poursuivre sa montée en puissance et pour atteindre le niveau de qualité des services de secours visé, ce que la proposition de loi ne met d'ailleurs pas en question.

Il rappelle en outre que la contribution des communes au CGDIS n'est pas que d'ordre financier, mais inclut des apports en nature tels que le transfert gratuit du charroi et autre matériel, la mise à disposition de nombreux immeubles contre une indemnité modeste ou encore la libération de nombreux agents communaux de leurs obligations professionnelles pour pouvoir participer aux formations et aux interventions, sans droit au remboursement des frais de personnel.

*

1 <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/av21-18-projet-de-plan-national-d-organisation-des-secours>

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le SYVICOL soutient majoritairement la proposition de modifier les modalités de financement du CGDIS de façon que la recette correspondant au produit de la hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2015 soit considérée comme un apport des communes, ceci en vertu de la règle générale selon laquelle ces dernières ont droit à 10% du produit total de la TVA.
- Par ailleurs, il constate que l'envergure que le CGDIS prendra à long terme, telle que prévue par le projet de Plan national d'organisation des secours, dépasse de loin celle annoncée lors du dépôt du projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Il s'agit d'une nouvelle donne qui augmente encore la justification de la modification proposée.

*

III. REMARQUES PAR RAPPORT A L'ARTICLE UNIQUE

La proposition de loi ne comporte qu'un seul article, qui apporte deux modifications à l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Ce dernier pose le principe d'une prise en charge à parts égales par l'Etat et les communes de la différence entre les dépenses, hormis celles à charge intégrale de l'Etat en vertu de l'article 61 – il s'agit des frais relatifs au SAMU, au service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport, aux missions humanitaires du CGDIS à l'étranger et à l'assistance réciproque entre Etats – et des recettes du CGDIS.

Dans sa rédaction actuelle, les recettes à prendre en considération pour ce calcul n'excluent que celles mentionnées aux lettres c) et d) de l'article 60, qui sont, respectivement, les participations obligatoires étatique (dont le montant figure chaque année dans la loi budgétaire) et communale, conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'exclusion de ces recettes coule de source, vu qu'elles résultent justement du calcul effectué en amont.

La proposition de loi sous revue prévoit de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 62 de façon à exclure du calcul du solde également la recette prévue à la lettre a) de l'article 60, à savoir « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 ».

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

En résumé, il est donc proposé que le CGDIS continue à profiter de la recette TVA non versée aux communes, que celle-ci ne soit cependant pas prise en considération pour le calcul des dotations obligatoires de l'Etat et des communes, mais qu'elle soit considérée comme étant incluse dans l'apport financier de ces dernières.

Le SYVICOL ne peut que soutenir la proposition de loi, et ce pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, il a toujours défendu le point de vue que les communes ont droit aux recettes supplémentaires engendrées par la hausse de la TVA de 15% à 17% au 1^{er} janvier 2015 dans la même proportion qu'elles participent au reste du produit de la TVA, à savoir 10 pour cent.

Aussi, dans son avis du 18 janvier 2016 relatif au projet de loi n°6861² portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, a-t-il notamment déclaré : « 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. » Malheureusement, il n'a pas obtenu gain de cause sur ce point.

Il rappelle que la « non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 pour le calcul des dotations futures des communes et affectation d'une partie de l'augmentation de la TVA au financement de l'établissement public chargé de la gestion des services de secours » était une mesure expresse du

² <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/organisation-de-la-securite-civile-et-creation-d-un-corps-grand-ducal-d-incendie-et-de-secours-6861>

« Zukunftspak »³ présenté par le Gouvernement fin 2014, mise en œuvre par la loi 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015.

En effet, l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette dernière dispose que le Fonds communal de dotation financière – le prédécesseur de l'actuel Fonds de dotation globale des communes – est doté entre autres d'« un montant de 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ».

Selon l'alinéa 2 du même paragraphe, « le montant forfaitaire de 9.010.000 euros sera déduit de la dotation pour l'année 2015 au Fonds communal de dotation financière déterminée conformément à l'alinéa 1 ». Il ressort du commentaire des articles⁴ que parmi les éléments de calcul de ce montant forfaitaire figure le montant de -25,022 millions d'euros correspondant à 10% du résultat global escompté de la hausse de la TVA. A l'époque, il n'a donc pas été porté atteinte à la règle générale selon laquelle les communes ont droit à 10% du produit de la TVA, y compris pour ce qui est de la part engendrée par la hausse de 2015. Le transfert au Fonds pour la réforme des services de secours, institué en vertu de l'article 28 de la même loi, s'est fait par un mécanisme spécial.

La loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Son article 60, rappelons-le, accorde au CGDIS « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ».

L'article 26 auquel il est renvoyé fait référence à l'article 2 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. Dans le cadre d'une importante réforme des finances communales, cette loi a notamment mis en place le Fonds global de dotation communale (FGDC), qui a remplacé l'ancien FCDF, tout en maintenant les sources fiscales étatiques.

L'article 2 en question énumère, parmi ces sources, « 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe » et « un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire ».

L'article 26 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 a fixé le montant forfaitaire susmentionné pour 2017 et en a défini le mode de calcul pour les années suivantes. Son paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) prévoit « un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, fixé à 37.181.000 euros; ce montant est versé à l'établissement public 'Corps grand-ducal d'incendie et de secours' dont l'institution est prévue par le projet de loi N° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours; au cas où cet établissement public n'est pas constitué au 1^{er} janvier de l'exercice, le montant est versé au fonds pour la réforme des services de secours ».

Les lois budgétaires postérieures n'incluent pas de disposition équivalente à l'article 26 cité ci-dessus. Le mode de calcul de la dotation forfaitaire est donc toujours inchangé, seules les valeurs des différents éléments de calcul ont été adaptées comme prévu.

Il faut donc constater que, même après l'entrée en vigueur de la loi sur la sécurité civile, le principe selon lequel les communes ont droit à 10 pour cent de l'ensemble des recettes TVA de l'Etat reste parfaitement intact. C'est par les lois budgétaires successives qu'une partie de ces recettes a été attribuée au CGDIS.

Il n'en reste pas moins, et le SYVICOL partage ici l'avis de l'auteur, qu'il s'agit de fonds revenant aux communes en vertu du principe ci-dessus, qui devraient être comptabilisés comme apport de ces dernières, plutôt que comme recette propre du CGDIS.

L'autre raison pour le SYVICOL de soutenir la proposition de loi n°7813 réside dans l'évolution du CGDIS telle qu'esquissée par le projet de Plan national d'organisation des secours (PNOS) ayant fait l'objet de son avis du 19 avril 2021 mentionné ci-dessus.

En effet, ce document prévoit jusqu'en 2025 une hausse annuelle de 10% de la dotation obligatoire communale. Et cette augmentation ne s'arrêtera pas là, étant donné que les auteurs du PNOS visent à

3 <https://budget.public.lu/lb/budget2015/zukunftspak.html>

4 Document parlementaire n°6720, page 81

terme, c'est-à-dire à l'horizon 2040, que le CGDIS dispose d'un effectif de quelque 2.000 agents professionnels, tous les emplois confondus, ce qui correspond à plus du double de ce qui avait été annoncé lors de sa création. Citons l'exposé des motifs du projet de loi n°6861 déjà mentionné: « A long terme, le contingent requis pour assumer la totalité des missions de la nouvelle structure comme défini au PNOSS⁵ est estimée à 200 personnels administratifs et de 600-800 personnels opérationnels. »

Comme il l'a souligné dans son avis sur le PNOS, le SYVICOL ne critique nullement les objectifs de ce dernier, qui consistent à offrir à l'ensemble de la population des services de secours de haute qualité.

Il doit cependant constater que le CGDIS, tel que le PNOS l'envisage en 2040, aura une envergure non comparable à celle esquissée au moment du dépôt du projet de loi. Par conséquent, le SYVICOL, lorsqu'il a avisé le projet de loi au nom des communes, s'est basé sur des prévisions financières qui se révéleront très largement en deçà de la réalité.

Les récentes prévisions de croissance du CGDIS constituent ainsi pour le secteur communal une nouvelle donne, qui ne fait qu'accroître la justification de la modification proposée des modalités de financement.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 31 mai 2021

5 Il s'agit du Plan national d'organisation des services de secours de juillet 2012.