



## **Commission des Affaires intérieures**

## **Commission des Finances et du Budget**

### **Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2018**

#### Ordre du jour :

1. De 10.30 heures à 11.15 heures avec la Commission des Finances et du Budget  
  
Demande du groupe politique CSV au sujet de la réforme des finances communales et au financement du CGDIS
  
2. De 11.15 heures à 12.00 heures uniquement pour la Commission des Affaires intérieures
  
- 6861 **Projet de loi**  
portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, et modifiant
  1. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
  2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  3. la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ;
  4. la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;
  5. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
  6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;
  7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;
  8. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

\*

Présents : M. Fränk Arndt, M. Gilles Baum (en rempl. de Mme Lydie Polfer), Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M.

Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires intérieures

Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Laurent Mosar), M. Marc Angel (en rempl. de M. Alex Bodry), M. André Bauler, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf (en rempl. de M. Marc Spautz), M. Gilles Roth, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

Ministère de l'Intérieur :

Mme Clara Muller, Direction des Finances communales

M. Paul Schroeder, Directeur, M. Claude Frantzen, Département administratif et financier, Administration des Services de Secours (ASS) ; M. Alain Becker, Direction, Mme Patricia Vilar, Affaires juridiques, Mme Karin Hufer, Direction des Services de Secours ; M. Daniel Schmitz, Plan national d'Organisation des Secours

Ministère des Finances :

M. Jean Olinger, Premier inspecteur des finances ; Inspection Générale des Finances, M. Carlo Fassbinder, Directeur, Direction « Fiscalité »

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, membre de la Commission des Affaires intérieures

M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission des Affaires intérieures

\*

**1. Demande du groupe politique CSV au sujet de la réforme des finances communales et au financement du CGDIS**

Le groupe politique CSV regrette que leur demande soit traitée à un moment trop rapproché de l'adoption du rapport sur le projet de loi 6861. Le CSV souhaiterait obtenir des précisions sur le financement du CGDIS, la hauteur des coûts et les répercussions sur le budget des communes.

Pour ce qui est du moment du traitement de la demande, Monsieur le Ministre y voit l'avantage de la fiabilité des chiffres livrés maintenant, puisque les comptes de 2017 et 2016, sur lesquels ils se basent, sont entretemps disponibles. Les calculs n'ont donc pas été faits sur base d'estimations.

La future loi renseigne sur le financement général du CGDIS que Monsieur le Ministre s'apprête à préciser.

Du côté des recettes, la dotation respective de l'État et des communes est de 50% des dépenses inscrites au budget du CGDIS et non couvertes par d'autres recettes. Ces autres recettes sont constituées d'abord par des donations et legs, de même que par des revenus locatifs et, le cas échéant, des emprunts contractés par le CGDIS. Ensuite, l'État continuera à prendre en charge le financement de postes qu'il a déjà assuré en entier avant la réforme, à savoir le Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg et le Service d'aide médicale urgente (SAMU). Par ailleurs, le CGDIS pourra fournir des prestations à des tiers, telles des interventions ambulancières ; ces prestations seront facturées et constitueront des recettes propres. Le virement au budget du CGDIS, et non plus aux communes (Fonds communal de dotation financière, remplacé entretemps par le Fonds de dotation globale des communes), de dix pour cent du produit de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 15% à 17% représente une recette principale.

La contribution financière annuelle de chaque commune est fixée pour moitié en fonction du nombre d'habitants de la commune et pour moitié en fonction de la part communale dans les transferts globaux de l'État vers les communes (FDGC, participation au produit en ICC, mesures de compensation – déduction faite des participations au Fonds pour l'emploi).

L'article 63 du projet de loi prévoit que : « À partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. ».

Cette disposition répond à une demande formulée par le SYVICOL<sup>1</sup> dans son avis du 18 janvier 2016, craignant une explosion du coût des services de secours. Le SYVICOL a partant demandé « qu'un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes soit introduit dans la loi: À 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. ».

En réponse à la question de savoir si un budget pluriannuel a déjà été établi pour connaître l'évolution jusqu'en 2023, Monsieur le Ministre fait savoir que des estimations ont été faites. Par ailleurs, la mise en place du CGDIS est préparée depuis quelques années ; ainsi, le personnel de l'ASS a été augmenté de moins de 100 à plus de 250 personnes, pour l'essentiel des professionnels des services de secours.

Du côté des dépenses, la part la plus importante revient aux frais de personnel. Comme ce montant dépend du nombre de volontaires prêts à être repris par le CGDIS, une série de mesures en faveur du volontariat sont prévues, dont des subsides pour les amicales.

---

<sup>1</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Une importance accrue est accordée à la formation des pompiers.

Il va de soi que les frais de fonctionnement du CGDIS seront élevés.

Pour ce qui est des frais d'investissement, ils proviennent essentiellement de l'acquisition du Centre national d'incendie et de secours (CNIS) et d'autres immeubles.

D'autres dépenses sont le remboursement pour des biens meubles et immeubles, ainsi que les frais résultant des contrats de louage conclus pour les immeubles, dont la propriété n'est pas transférée au CGDIS.

Les recettes du CGDIS de juillet à décembre 2018 s'élèveront à 49 645 818 €, donc à 99 291 636 € pour l'année entière.

Les dépenses sont ventilées comme suit : frais de personnel 53%, frais relatifs au volontariat 7%, frais de fonctionnement 25%, frais d'investissement 16% (le total de 101% est dû aux chiffres arrondis).

Un document distribué aux députés indique pour chaque commune le montant moyen des exercices 2013 à 2016 des frais relatifs aux services de secours et la contribution à payer sur base du nouveau système de financement. Il résulte de ces données que, pour la grande majorité des communes, le montant à inscrire dans le budget rectifié 2018 est significativement plus bas, seules 28 communes devant dorénavant payer plus. Il convient toutefois de signaler que les montants inscrits dans les budgets communaux n'englobent pas tous les frais relatifs aux services de secours ; ainsi, certaines communes ont déjà embauché des professionnels, sans que les frais y relatifs figurent nécessairement dans les articles budgétaires concernant les services de secours.

Un député estime que, pour tenir compte réellement des investissements communaux dans les services de secours avant la mise en place du CGDIS, la moyenne des frais d'investissements (budget extraordinaire) doit être calculée sur une période plus longue que sur quatre exercices, à savoir la période de l'amortissement des biens concernés.

Rappelant que la comptabilité communale ne contient pas d'amortissements, Monsieur le Ministre comprend néanmoins l'inquiétude exprimée. Tout en appréciant les travaux de calcul effectués par son ministère, il confirme que les chiffres sont d'autant plus fiables que la période prise en compte est longue. Des calculs sur une dizaine d'années n'étaient cependant pas possibles matériellement.

Il importe de noter que les subsides étatiques versés aux communes ne sont pas inclus dans les calculs. Le nouveau système enlève aux budgets communaux les fluctuations en matière de services de secours et apporte donc une stabilité budgétaire. Le document permet aussi de savoir quelles communes ont fait d'importants investissements. Celles qui ont embauché du personnel pour les services de secours sont « gagnantes », puisque ces frais seront désormais à charge du CGDIS (en cas d'accord des concernés d'être transférés). Monsieur le Ministre attire l'attention sur le fait que les calculs effectués n'englobent pas ces montants économisés.

Certains députés sont d'avis que le produit de l'augmentation de la TVA, comptabilisé au budget des recettes du CGDIS, doit être pris en compte comme « moins-recette » des communes par rapport à l'ancien système et que la différence pour chaque commune entre la contribution au financement du CGDIS et les frais moyens des exercices 2013 à 2016 doit être corrigée, puisque la participation communale est plus élevée qu'indiquée dans le document distribué.

Monsieur le Ministre rappelle que l'augmentation de la TVA, adoptée en 2014 par la Chambre des Députés, était destinée à assainir les finances de l'État en compensant les pertes de TVA, et non à transmettre le montant aux communes. Se posait la question de savoir si cette recette devait entrer telle quelle dans le budget de l'État ou servir à financer le CGDIS. Comme le financement du CGDIS a été retenu, les communes récupèrent ainsi la moitié du montant. En effet, si cette recette entrait telle quelle dans le budget étatique au lieu de contribuer au financement du CGDIS, le montant à facturer pour ce financement serait plus élevé et donc également la contribution des communes.

En outre, si les frais résultant de la réforme seront globalement plus élevés pour l'État qu'auparavant, de l'autre côté, la qualité des services de secours sera améliorée et le volontariat valorisé, notamment par des moyens financiers.

En ce qui concerne les grands investissements à faire (acquisition d'immeubles et de meubles), Monsieur le Ministre souligne que, grâce à la décision de verser le produit de l'augmentation de la TVA dans un fonds (Fonds pour la réforme des services de secours) et non pas dans le budget de l'État, le CGDIS dispose dès le début d'un avoir d'environ 140 millions €, l'exercice 2018 inclus.

Un représentant du groupe politique CSV rappelle la préférence de celui-ci pour un financement du CGDIS au moyen d'une dotation budgétaire votée chaque année. Le CGDIS concerne la sécurité des citoyens et une mesure de sécurité est à financer intégralement et sans affectation par le budget de l'État. Ce mode serait plus transparent, plus correct et moins compliqué.

S'agissant des comptes communaux de l'exercice 2017, l'orateur souhaiterait obtenir, dans le cadre d'une réunion jointe des mêmes commissions, un tableau comparatif indiquant le montant distribué aux communes pour chacun des cinq critères introduits par la réforme des finances communales.

Monsieur le Ministre déclare pouvoir fournir le tableau demandé dans le cadre d'une prochaine réunion jointe.

Au sujet du financement du CGDIS, Monsieur le Ministre rappelle l'intention initiale de maintenir le système du financement conjoint par l'État et les communes du domaine de la sécurité civile. Le collège d'experts consultants avait d'ailleurs conclu dans son rapport d'octobre 2010 qu'un établissement public administratif, géré conjointement par l'État et les communes, serait la structure appropriée pour le service national d'incendie et de secours. En outre, il est inconcevable d'exclure les communes de la responsabilité dans un domaine essentiel des droits des citoyens, en songeant aussi à certaines obligations constitutionnelles, qu'elles ne pourraient alors que difficilement remplir.

Un député rend attentif au fait que le montant de la contribution communale à inscrire au budget rectifié 2018 ne tient pas compte des frais d'entretien et d'exploitation des biens meubles gratuitement mis à disposition du CGDIS jusqu'à leur transfert par convention. Jusqu'au décompte, ces frais doivent donc figurer au budget.

Une circulaire ministérielle sera adressée aux communes.

Un député souhaiterait avoir des précisions sur les montants à payer par le CGDIS pour les immeubles, dont il n'acquiert pas la propriété, plus précisément sur les critères utilisés pour le calcul.

Monsieur le Ministre renvoie à la décision de la commission de ne pas suivre le Conseil d'État qui, dans son deuxième avis complémentaire du 20 février 2018, « rappelle que, à

l'instar du bail emphytéotique ou du droit de superficie, il appartient aux parties de définir la valeur du loyer à payer par le locataire au propriétaire ». Par conséquent, il recommande d'omettre les références à un règlement grand-ducal. La commission était d'accord avec Monsieur le Ministre pour maintenir les règlements, afin de disposer de critères précis pour déterminer la valeur. Monsieur le Ministre répète aussi que les projets de règlements seront discutés avec le SYVICOL.

## **2. Projet de loi 6861**

Monsieur le Rapporteur constate un accord général sur la réforme des services de secours et ses objectifs, le seul point de discordance étant le système de financement.

Le Conseil d'État sera informé par courrier de quelques redressements matériels apportés au texte et précisés au projet de rapport.

Monsieur le Président mentionne que l'Association des médecins et médecins-dentistes (AMMD) a envoyé à la commission une copie de sa lettre du 7 mars 2018 à Monsieur le Ministre au sujet du Service d'aide médicale urgente (SAMU).

Monsieur le Ministre exprime son étonnement, alors que l'AMMD s'était prononcée antérieurement à cette lettre en faveur des dispositions prévues dans le projet de loi. L'AMMD regrette dans un premier point que le projet de loi ne précise pas que le « médecin du SAMU » doit être un médecin spécialiste en anesthésie-réanimation. L'orateur explique que la décision des auteurs du texte de renoncer à cette précision se justifie par la nécessité de pouvoir réagir rapidement en cas de pénurie de médecins, donc sans devoir passer par une modification de la loi.

Quant au deuxième point, l'AMMD considère qu'au lieu de demander à l'organisation représentative des médecins du SAMU seulement un avis sur les référentiels de ressources et d'organisation du futur SAMU, un contrat-type devrait être « négocié par les représentants de part et d'autre ». Monsieur le Ministre rappelle que le Conseil d'État, dans son avis du 24 janvier 2017, considère que la couverture médicale, au lieu de la sous-traiter à un tiers, « à savoir l'organisme représentatif des médecins, en l'occurrence une association sans but lucratif », devrait être assurée par le CGDIS lui-même « par des contrats de travail ou de prestation de services avec des médecins dont le profil répond au référentiel de ressources et d'organisation, sur base d'un contrat type établi d'un commun accord avec l'organisme représentatif des médecins ». Un contrat individuel laisse aux concernés la liberté de signer ou non.

Concernant la localisation des équipes SAMU, Monsieur le Ministre a garanti par courrier que les emplacements sont maintenus, tel qu'il l'a assuré au cours des entrevues avec tous les concernés, et surtout les équipes SAMU. L'orateur donne la garantie politique qu'aucun changement n'est apporté aux trois SAMU actuels, puisque ce système fonctionne bien.

Le groupe politique CSV se concertera sur les explications reçues ce matin et ne peut donc à ce stade pas se prononcer sur le projet de rapport, sans que cette abstention permette de conclure à sa décision à prendre quant au vote sur le projet de loi.

La commission propose comme temps de parole le modèle 2.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix (abstention CSV).

\*

Monsieur le Président informe la commission que la FGFC (Gewerkschaft vum Gemengepersonal)/ASAM (Association des Agents Municipaux) lui a adressé une demande d'entrevue au sujet du projet de loi 7126 relative aux sanctions administratives communales. La commission décide de recevoir les représentants au sein des groupes et sensibilités politiques et en informera l'association par écrit.

Luxembourg, le 28 mai 2018

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures,  
Claude Haagen