

N° 7813<sup>2</sup>N° 7842<sup>1</sup>

## 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

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification de l'article 125 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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.8.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.8.2021)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative aux deux propositions de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*

Lex DELLES

*Ministre*

\*

## PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de loi n° 7813 a été déposée le 28 avril 2021 par l'honorable Député Michel Wolter et déclarée recevable par la Chambre des Députés le 29 avril 2021. L'objet de ladite proposition est de modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile qui a trait au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS).

La proposition de loi n° 7842 a été déposée par le Député Michel Wolter et déclarée recevable par la Chambre des Députés le 9 juin 2021. Celle-ci complète la première proposition de loi et a comme objet de modifier l'article 125 de la loi précitée du 27 mars 2018.

De prime abord, il y a lieu de rappeler le fonctionnement du financement du CGDIS. Conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, le CGDIS dispose des **recettes** suivantes :

- a) le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 ;
- b) l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours instauré par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, à charge de tout assureur qui commercialise une police d'assurance de responsabilité civile pour automobiliste ;
- c) la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire ;
- d) la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- e) d'autres participations financières de l'État ou des communes ;
- f) des recettes pour prestations et services fournis ;
- g) des donations et des legs ;
- h) des recettes de location et de mise à disposition d'installations et d'équipements ;
- i) des emprunts éventuels.

Quant aux **dépenses**, il y a lieu de distinguer celles qui sont entièrement à charge de l'État, à savoir celles qui sont nécessaires au fonctionnement du SAMU et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, celles engendrées par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Luxembourg et par l'assistance réciproque entre États (dont les recettes sont également au seul profit de l'État).

Ensuite, il y a les dépenses qui incombent à l'État et aux communes. Ces derniers se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS, hormis celles à charge de l'État seul, et l'ensemble des recettes du CGDIS, sans prendre en compte la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire (art. 61, lettre c)) et la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (art. 61, lettre d)).

L'État et les communes financent alors le « delta » équitablement, chaque partie finance 50% du reste à charge.

Par ailleurs, afin que les dépenses du CGDIS ne pèsent pas sur les finances des communes de manière déséquilibrée, l'article 63 de la loi précitée du 27 mars 2018 instaure un frein financier, limitant ainsi les dépenses d'un exercice à l'autre. En effet, à partir de 2023, la progression positive des dépenses du CGDIS incombant à l'État et aux communes ne peuvent dépasser la progression positive des recettes perçues au profit du fonds de dotation globale des communes (FDGC), des participations directes au produit en impôt commercial communal (ICC) ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles du fonds pour l'emploi.

La proposition de loi précitée entend modifier l'article 62 de la loi précitée du 27 mars 2018 afin de ne pas considérer le produit annuel de l'augmentation de la TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes en tant que recette initiale du CGDIS, mais plutôt en tant que participation de l'ensemble des communes aux dépenses du CGDIS, donc une contribution communale au delta à charge de l'État et des communes.

En procédant de la sorte, le delta restant à partager entre les parties constituantes du conseil d'administration du CGDIS serait augmenté.

Le Député défend sa proposition de loi en insinuant que l'interprétation et l'application de la loi faites par l'État ne correspondent « *ni au texte, ni à l'esprit de la loi* ». Il estime que le produit annuel de l'augmentation de la TVA devrait être pris en compte en tant que participation communale pour un régime financier plus équitable.

Plus encore, il est d'avis que l'article 61, lettre a), de la loi précitée du 27 mars 2018 est rédigé de manière à supposer que le législateur était « *parfaitement conscient que le produit de cette ligne devrait être comptabilisé au profit des communes lors des décomptes annuels* ».

Le Gouvernement ne peut être d'accord avec cette interprétation qui, d'une part, ne concorde en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constitue un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés<sup>1</sup>, dont par le Député proposant.

### **1. Projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015**

Dans un premier temps, il convient de rappeler la base légale instituant au profit des communes la perception des 10% du produit de la TVA à 15% (avant l'augmentation) et de considérer les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015.

Il s'agit de l'article 39 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988, qui constitue la base légale de l'affectation d'un montant de 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres au Fonds communal de dotation financière (aujourd'hui FDGC). Il convient de souligner que les communes en profitent toujours aujourd'hui et qu'aucun changement n'a eu lieu au profit de l'État ou du CGDIS. Les communes perçoivent au jour d'aujourd'hui 10% du produit de la TVA d'avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, à savoir de 15%. Comme le mentionne le SYVICOL dans son avis rendu du 31 mai 2021<sup>2</sup> ce principe est resté intact.

Le projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 est à l'origine de la hausse de la TVA de 15% à 17% (art. 6, paragraphe 2). Plus encore, il décide de l'affectation de cette augmentation. Il s'agit de l'article 26, paragraphe 4, qui précise que le calcul de la dotation communale tiendra compte des mesures de restructuration budgétaire décidées par le Gouvernement et plus précisément de la mesure n° 246. Celle-ci prévoit notamment la non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour le calcul des dotations futures des communes et l'affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement du CGDIS, à savoir 10%. S'y ajoute encore que le Gouvernement a pris soin de préciser que le produit de l'augmentation de la TVA sera réduit « *en proportion de la contribution de l'État et des communes* »<sup>3</sup> en tenant compte des besoins financiers supplémentaires du CGDIS.

L'article 28 du même projet de loi a également institué le « Fonds pour la réforme des services de secours » qui a été alimenté par « *une dotation, dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du fonds communal de dotation financière* »<sup>4</sup>. La loi précitée du 27 mars 2018 fait également directement référence à son article 125 à l'article 28 susvisé légitimant ainsi son affectation et confirmant la volonté du Gouvernement afférente.

Quant à l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014<sup>5</sup> aucune opposition formelle n'avait été émise au regard du principe de l'affectation du produit de l'augmentation du taux de la TVA au Fonds pour la réforme des services de secours, placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

1 Bulletin de vote, Projet de loi n° 6861

2 Avis du Syvicol du 31 mai 2021

3 Projet de loi n° 6720 déposé, p. 84

4 Loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, p. 13

5 Avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014, p. 19

Dès lors, le Gouvernement ne peut cautionner l'interprétation de Monsieur le Député, faite à l'exposé des motifs relatif à la proposition de loi n° 7842, selon laquelle l'alimentation du fonds pour la réforme des services de secours proviendrait uniquement de contributions communales considérant le fait, défendu dans la première proposition de loi, que l'augmentation de la TVA aurait dû revenir aux communes. Par conséquent, il estime que l'Etat n'aurait pas payé son « droit d'entrée » et devrait alors verser un « *montant identique à celui des avoirs du Fonds* ».

Bien que le projet de loi n° 6720 n'ait pas été voté par le parti politique CSV<sup>6</sup>, ce qui présuppose l'opposition de celui-ci aux propositions budgétaires, par analogie aux précédents projets de loi concernant le budget de l'État, dont l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA, aucune motion n'a été déposée quant à la mise en cause de ces dispositions.

En ayant procédé au vote du projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile, qui n'a fait que reprendre les dispositions prévues au projet de loi n° 6720, le parti politique visé a approuvé le régime de financement du CGDIS, dont l'affectation et la non prise en compte de l'augmentation de la TVA pour le calcul des dotations futures des communes.

## 2. Projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile

Il convient de faire un bref historique de l'évolution des services de secours au Luxembourg, qui a (enfin) abouti en 2018 à la création du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Lors de la création de l'Administration des services de secours (projet de loi n° 4536), réunissant alors les missions du service national de la protection civile et du service d'incendie et de sauvetage incombant aux communes luxembourgeoises, le Conseil d'État avait déploré le manque de courage du législateur qui s'est contenté de faire un inventaire de la situation des services de secours au lieu d'affronter les problèmes qui se posaient et d'y remédier.

Constatant l'évolution démographique et les besoins des services de secours, le collège d'experts consultants (CEC) a été chargé en 2010 d'analyser l'organisation des services de secours au Luxembourg. Sur base de ses conclusions, des groupes de travail ont été créés et le projet de loi n° 6861 a vu le jour en août 2015, aboutissant à la loi précitée du 27 mars 2018. Cette dernière innove en matière d'organisation opérationnelle et territoriale des services de secours et a unifié tous les domaines et acteurs concernés sous le toit d'une structure unique, à savoir le CGDIS, géré par un conseil d'administration représentant les intérêts de l'ensemble des communes et de l'État. Ceci a permis de mutualiser les coûts et recettes en ce domaine. Il convient de rappeler à cet égard que les coûts engendrés par les services d'incendie et de sauvetage communaux étaient entièrement à charge des communes. Il s'agit alors de coûts qui sont désormais répartis entre les parties prenantes du CGDIS, réduisant ainsi globalement les dépenses des communes y afférentes, à quelques exceptions près.

S'il est vrai que, conformément à l'article 39 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988, un montant de 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres, est affecté au Fonds communal de dotation financière (aujourd'hui FDGC), il en a été décidé autrement pour le produit de l'augmentation de la TVA de 15% à 17%, comme relevé ci-avant au point 1. En effet, la loi précitée du 27 mars 2018 n'a fait que reproduire et respecter ce qui avait été décidé dans le cadre du budget de l'État pour l'exercice de 2015.

Si le produit de l'augmentation de la TVA constitue la principale recette du CGDIS, à savoir 36 %, le SYVICOL<sup>7</sup> a toujours revendiqué dans ses avis au projet de loi n° 6861 qu'il s'agissait en soi d'une recette revenant intégralement aux communes, comme le défend également le Député dans sa proposition de loi. Plus encore, le SYVICOL a estimé que les recettes provenant de l'augmentation de la TVA, mis en réserve depuis 2015 jusqu'à la création effective du CGDIS, auraient pu couvrir les contributions communales au CGDIS jusqu'en 2021.

Le SYVICOL s'est encore prononcé récemment, et majoritairement (12 sur 15 adoptant l'avis), dans un avis du 31 mai 2021 en faveur de la proposition de loi et estime que le produit de la hausse de la TVA devrait être considérée comme un apport des communes. Or, 3 membres du comité s'abstiennent et considèrent à bon escient « *que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le*

<sup>6</sup> Bulletin de vote, Projet de loi n° 6720

<sup>7</sup> Avis du SYVICOL du 18 janvier 2016

*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 Gouvernement ne peut qu'acquiescer à cette observation. La volonté du législateur et du Gouvernement a été celle d'affecter le produit de l'augmentation de la TVA non aux communes, mais au CGDIS afin de faire preuve d'une certaine prévoyance dans le cadre du financement d'une réforme des services de secours coûteuse, mais bénéfique pour les communes et l'État. En effet, comme l'ancien ministre de l'Intérieur l'a énoncé lors de la réunion de la commission des Affaires intérieures du 7 octobre 2015, en l'absence d'un pareil mode de financement, « *certaines communes pourraient se retrouver en difficultés financières, puisqu'elles devraient trouver d'autres moyens pour apporter leur contribution* ».

Lors de la réunion de la commission des Affaires intérieures du 15 mars 2018, le ministre de l'Intérieur a encore rappelé l'objectif de l'augmentation du taux de la TVA qui n'était pas d'en transmettre le produit aux communes, mais d'assainir les finances de l'État en compensant les pertes de TVA provenant du secteur du commerce électronique. La question de savoir si ce montant devait être affecté au budget de l'État ou au financement du CGDIS s'est également posée, mais il a été décidé de contribuer au financement de la réforme afin de ne pas faire peser une charge trop importante sur les finances communales. Il convient de relever que ceci a permis au CGDIS de fonctionner dès le 1<sup>er</sup> jour sur des bases financières solides sans grever le budget de l'État et des communes de manière disproportionnée à l'égard des coûts engagés au cours des années précédant sa création.

### **Conclusions**

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement prévu aux articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 relèvent de la volonté pure et simple, d'une part, du Gouvernement et, d'autre part, du législateur.

Dès lors, le Gouvernement ne peut partager l'interprétation du Député Michel Wolter, selon lequel, « *les responsables étatiques* » feraient un calcul erroné.

Le Gouvernement assure que l'application des dispositions concernées est bel et bien conforme au texte et à l'esprit de la loi précitée du 27 mars 2018 et qu'aucune divergence d'interprétation n'existe à cet égard. En effet, la volonté législative est sans équivoque depuis le dépôt du projet de loi n° 6720 en 2015, qui a institué ce mode de financement. Les dispositions de la loi précitée du 27 mars 2018 ne font que confirmer ladite volonté en procédant à son exécution.

Pour conclure, le Gouvernement n'est pas en mesure de soutenir les propositions de loi n° 7813 et n° 7842 proposées par le Député Michel Wolter.

