

Luxembourg, le 30 octobre 2023

Circulaire n° 2023-139

Circulaire

aux administrations communales

Objet : Note relative à la charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe une analyse juridique relative à la charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile dans l'objectif de définir les missions, rôles et responsabilités de l'Etat, des communes et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS).

Cette analyse juridique est le fruit de discussions et d'échanges qui ont eu lieu au sein du groupe de travail « communes résilientes », issu du comité interministériel qui a été créé dans le cadre de la plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe. Ladite analyse, qui sera également mise en ligne sur le site internet du ministère de l'Intérieur, est accompagnée d'une foire aux questions qui sera régulièrement mise à jour.

En cas de questions en la matière, les agent-e-s de la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur sont à votre disposition sous direction.secours@mi.etat.lu ou 247-74639.

Veuillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'assurance de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur,



Taina Bofferding



La charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile



Table des matières

I.	La réforme des services de secours : l'émergence d'une nouvelle organisation territoriale et opérationnelle	2
A)	Les services de secours : une compétence originaire des communes	2
B)	La Chambre des députés unanime pour la réforme des services de secours – la consécration d'un service public moderne	4
II.	L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile	6
A)	Le rôle des communes dans le cadre des missions de sécurité civile	6
1.	Le rôle des communes dans l'organisation territoriale et opérationnelle des secours	6
2.	Le rôle des communes dans la prévention, la préparation, la sauvegarde des biens et la remise en état (« pré » et « post » intervention)	9
B)	Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile	10
III.	Synthèse schématique	13
IV.	FAQ	14



La réorganisation des services d'incendie et de secours réalisée par la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile¹, nécessite une mise au point sur la question de la charge de la responsabilité sur les opérations de secours afin de savoir si elle pèse sur le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), en tant qu'exécutant des missions de sécurité civile qui lui incombent, sur l'Etat, en tant qu'organe de tutelle ou sur les communes, notamment parce que les incidents et sinistres se produisent forcément sur le territoire d'une ou plusieurs communes.

La répartition des compétences entre les communes et l'Etat en matière d'incendie et de secours entraîne une délimitation de leurs responsabilités respectives (que ce soit civile ou pénale, tenant compte des principes du droit commun) ce qui n'empêche pas de devoir rechercher une responsabilité auprès du CGDIS lorsqu'une faute est susceptible de lui être reprochée (dû à un manquement par exemple) ou lorsqu'un dommage a été une conséquence directe de son action ou inaction, notamment en cas d'une organisation ou d'un fonctionnement défectueux du service en lui-même, au même titre que les communes et l'Etat conformément aux dispositions de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques².

Pour élucider la question de savoir à qui devait revenir la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile, la présente analyse se base sur une étude des fondements juridiques et d'exemples pratiques illustratifs afin de mieux guider les divers acteurs concernés lorsque la question de la responsabilité se pose.

Dans un premier temps, et avant d'entrer dans le vif du sujet, il est utile de se remettre dans le contexte de la réforme des services de secours, avant de décortiquer les différentes bases légales pour les mettre en parallèle aux fins de répondre à la question sous examen.

I. La réforme des services de secours : l'émergence d'une nouvelle organisation territoriale et opérationnelle

Les services d'incendie et de secours sont une compétence originaire des communes dont l'attribution trouve son fondement dans les dispositions des décrets du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités³ et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire⁴. Pour adapter l'ordonnancement juridique aux besoins réels du terrain, des lois successives ont vu le jour, sans pour autant mettre les principes de base issus desdits décrets en question.

A) Les services de secours : une compétence originaire des communes

Les décrets précités de 1789 et 1790 sont toujours d'application et précisent les missions confiées aux autorités communales. Le premier décret dispose notamment que « *Les fonctions propres au pouvoir municipal (...) sont (...) de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* » et le deuxième que les communes ont « *Le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les*

¹ Loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

² Loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques

³ Décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités

⁴ LOI des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire



pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. ».

Ainsi, la compétence de s'assurer de la sécurité de la population avait été attribuée aux communes, compétence, qui n'a pas été mise en cause ni lors de l'entrée en vigueur de la loi communale du 24 février 1843⁵ ni de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988⁶, toujours en vigueur, et qui chargeait dans ses versions antérieures les communes de la lutte contre l'incendie tout en leur imposant la création ou le maintien d'un service d'incendie et de sauvetage. L'organisation et les missions des services communaux d'incendie et de sauvetage étaient alors définies dans un règlement grand-ducal du 7 mai 1992⁷.

Avec l'émergence de nouveaux dangers et défis, non seulement liés aux ravages provoqués par le feu, très vite on s'est aperçu que les communes étaient fortement limitées dans leurs moyens et capacités pour y faire face. Pour compléter les efforts locaux, a été créée la protection civile par une loi du 22 août 1936⁸, laquelle a été restructurée à maintes reprises afin de pouvoir faire face aux risques découlant du développement des nouvelles technologies de l'époque (automobiles, industrialisation, pollution, etc.) pour être enfin réformée en 2004 avec l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 12 juin 2004⁹ portant création d'une Administration des services de secours qui a créé l'Administration des services de secours (ASS).

L'ASS, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, comprenait une division de la protection civile, une division d'incendie et de sauvetage et une division administrative, technique et médicale. L'administration visée coexistait alors avec les services communaux d'incendie et de sauvetage, dont l'organisation incombait toujours aux communes. En effet, le rôle de la division d'incendie et de sauvetage de l'ASS se limitait à un rôle de supervision à travers l'inspectorat pour les services d'incendie et de sauvetage communaux.

La loi précitée du 12 juin 2004 était supposée moderniser les services de secours, toutefois elle y a failli. Le manque de courage pour réformer les services de secours avait déjà été déploré à l'époque par divers acteurs du terrain, mais aussi par le Conseil d'Etat. Selon ce dernier, le législateur a manqué de mettre en œuvre toutes les synergies nécessaires à la création de structures administratives susceptibles de relever les défis de l'évolution de la société dans le domaine des services de secours. En effet, à côté d'une modernisation structurelle et infrastructurelle, la loi précitée du 12 juin 2004 n'a pas su relever le défi et répondre à tous les besoins, lesquels ont continué d'évoluer depuis, autant que les nouveaux risques et menaces qu'accompagnent constamment la croissance démographique liée à l'activité économique.

Plus encore, diverses lacunes ont été identifiées au cours des années, c'est alors que les acteurs du terrain ont choisi d'œuvrer ensemble dans la direction d'une organisation unifiée des services de secours et de réformer de fond en comble l'organisation traditionnelle des secours dans le souci de clarifier, d'adapter et de moderniser l'organisation et le fonctionnement des services de secours au bénéfice des citoyens et citoyennes.

⁵ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1843/02/24/n1/jo>

⁶ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo>

⁷ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1992/05/07/n2/jo>

⁸ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1936/08/22/n3/jo>

⁹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2004/06/12/n1/jo>



B) La Chambre des députés unanime pour la réforme des services de secours – la consécration d’un service public moderne

Les constats ont amené le ministre de l’Intérieur de l’époque à réformer les services de secours et de créer le CGDIS par la loi précitée du 27 mars 2018, votée à l’unanimité à la Chambre des députés, démontrant que l’urgence et le besoin de la réforme étaient reconnus par tous.

La réforme des services de secours, et plus précisément son organisation, a été fortement calquée sur celle de la France et ses services départementaux d’incendie et de secours (SDIS).

Ainsi, le CGDIS a été créé sous la forme d’un établissement public doté de la personnalité juridique, placé sous la tutelle du ministre de l’Intérieur, qui l’exerce à travers l’approbation de diverses décisions prises par le conseil d’administration du CGDIS. La structure de l’établissement public permet au CGDIS de bénéficier d’une autonomie administrative et financière qui l’autorise d’œuvrer en toute indépendance pour exercer ses missions légales.

Par analogie aux SDIS, le CGDIS est administré par un conseil d’administration, composé à la fois de représentants étatiques et de représentants communaux (comme en France : représentants des communes et du département concerné), qui fixe la politique générale et les orientations stratégiques du CGDIS, arrête le budget annuel et approuve les plans pluriannuels d’investissements et les plans pluriannuels d’engagement de personnel.

Avec l’entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018, le législateur n’a pas seulement créé une organisation unifiée, structurée et transparente, dotée d’une doctrine opérationnelle certaine, mais aussi, une organisation territoriale et opérationnelle plus efficiente et cohérente.

Cependant, un transfert de compétences en matière de secours est intervenu avec les articles 2¹⁰ et 4¹¹ de la loi précitée du 27 mars 2018. Le premier dispose que les missions de la sécurité civile sont assurées par le CGDIS et le deuxième définit concrètement les missions visées qui reflètent, en d’autres termes, celles du décret de 1790.

A ce titre, il convient de souligner que l’article 3, alinéa 5, de la loi précitée du 27 mars 2018 précise que le transfert des compétences de gestion opérationnelle au bénéfice du CGDIS emporte transfert de la responsabilité civile relative aux dommages résultant de l’exercice de ces mêmes compétences :

¹⁰ Art. 2. Les missions de sécurité civile sont assurées par les pompiers volontaires et professionnels du Corps grand-ducal d’incendie et de secours, en abrégé CGDIS. (...)

¹¹ Art. 4. Le CGDIS a comme mission la planification, la mise en œuvre et l’organisation :

- a) des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d’accidents, d’événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d’incendies, du transport en ambulance dépêché par le central des secours d’urgence vers un service d’urgence d’un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l’article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière;
- b) de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ;
- c) de la lutte contre les pollutions par produits nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ;
- d) des mesures destinées à sauvegarder les biens, y compris l’environnement et le patrimoine culturel, lors d’événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d’accidents, d’incendies, de crues et d’inondations;
- e) de l’assistance internationale des secours en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d’événements calamiteux ;
- f) des dispositifs prévisionnels de secours lors de manifestations ou d’événements comportant un risque particulier;
- g) de la formation en matière de lutte contre l’incendie et de secours;
- h) du Service d’aide médicale urgente, en abrégé SAMU (...).



« **Art. 3.** (...) Le transfert des compétences de gestion prévu par la présente loi au profit du CGDIS emporte transfert de la responsabilité civile de l'Etat et des communes relative aux dommages résultant de l'exercice de ces compétences, à l'exception des dommages à charge de l'Etat survenus lors de missions de sécurité civile et de missions humanitaires en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg sur ordre du Gouvernement. La responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou en partie leur origine dans une faute commise par les autorités communales dans l'exercice de leurs attributions. Toutefois, au cas où le dommage résulte en tout ou en partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement du CGDIS, la responsabilité de celles-ci est atténuée à due concurrence. (...) ».

L'article précité est issu d'un amendement gouvernemental dont l'objet était de préciser à qui revenaient les compétences et les responsabilités relatives aux opérations de secours, en réponse à l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 18 janvier 2016. Le texte est calqué sur l'article L.1428-8 du Code général des collectivités territoriales français et entend préciser « *que le transfert des compétences de gestion en matière de sécurité civile dévolues jusqu'ici à l'Etat (Administration des services de secours) et des communes (services d'incendie et de sauvetage communaux) vers le CGDIS entraîne en même temps le transfert de la responsabilité civile au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences de gestion. La responsabilité du CGDIS est engagée en vertu de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques. Sont cependant exclus les dommages survenus lors de missions à l'étranger prévus par l'article 74 du projet de loi, qui restent à charge de l'Etat. (...).* ».¹²

Toutefois, il est important de souligner que la loi précitée du 27 mars 2018 n'a pas non plus, par analogie à la loi communale actuelle, remis en cause les dispositions des décrets du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. De ce fait, les communes continuent de disposer de leur compétence originaire en la matière qui n'a pas été transférée au CGDIS lors de sa création. Ainsi, les deux décrets, la loi communale et la loi précitée du 27 mars 2018 sont appelés à se compléter.

De cette imbrication législative, combinée à une méconnaissance des décrets précités, il procède une certaine incompréhension et confusion quand il s'agit de savoir à qui revient la responsabilité des interventions. En pratique, la question se pose moins lorsqu'une intervention est exécutée sans encombre et difficultés. Il en est différemment lorsque la confusion conduit à des mises en danger d'autrui ou à un défaut d'action de la part de l'acteur responsable, que ce soit l'Etat, le CGDIS ou encore les communes.

Plus encore, considérant que seule la gestion opérationnelle a été transférée et non la gestion des moyens à mettre en œuvre en amont et en aval d'un évènement visé, le CGDIS intervient, dans l'exercice des missions de sécurité civile, soit pour le compte d'une commune, soit pour le compte de l'Etat en vertu de ses attributions légales respectives et des articles 71¹³ et 72¹⁴ de la loi précitée du 27

¹² Avis du 25 janvier 2016 du Syvicol - Organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours (6861)

¹³ Art. 71. Le CGDIS intervient **pour le compte de la commune** du lieu de l'intervention en application de l'article 3 du décret des 16 – 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, sauf dans les cas prévus par l'article 72.

¹⁴ Art. 72. Le CGDIS intervient pour le compte de l'État dans les cas suivants :

- a) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune ;
- b) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale du lieu de l'intervention demande l'intervention de l'État ;



mars 2018. Par ce fait, il revêt une responsabilité sur ses actes et les conséquences qui pourraient en découler qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de ses missions, exclusivement opérationnelles.

II. L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile

Comme précisé sous le point I., les services de secours sont une matière partagée en ce qui concerne les compétences, qui sont réparties entre les niveaux national et local, mais qui sont exécutés par plusieurs acteurs en fonction de leurs attributions : le CGDIS pour le volet opérationnel, l'Etat ou les communes pour le volet préparatif, préventionniste et de sauvegarde. Cette répartition se reflète au niveau de leurs missions respectives desquelles procèdent des responsabilités.

L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile s'inspire également de l'organisation des services de secours français qui sont soit placés sous la responsabilité du préfet soit sous celle des maires qui agissent dans le cadre de leurs pouvoirs de police, comme le mentionne l'article L.1424-3 du Code général des collectivités territoriales (inspiré du décret de 1790 qui était à l'époque également d'application en France) et l'article L.1424-4 du même Code. En effet, l'exercice des pouvoirs de police administrative (dont les missions de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques) revient aux préfets et aux maires (art. L2212-1 du Code général des collectivités territoriales) qui y procèdent, lorsque la situation l'impose, par l'intermédiaire des services d'incendie et de secours.

Pour mieux illustrer cette analogie, nous nous concentrerons dans un premier temps sur les compétences ou fonctions allouées aux communes et dans un deuxième temps, celles qui appartiennent au niveau national, à l'Etat.

A) Le rôle des communes dans le cadre des missions de sécurité civile

1. Le rôle des communes dans l'organisation territoriale et opérationnelle des secours

Conformément à l'article 50 du décret précité du 14 décembre 1789, il appartient au pouvoir local de faire jouir ses habitants d'une bonne police, de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques dans les rues, les lieux publics et les édifices publics :

« Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont :

- De régir les biens & revenus communs, des Villes, Bourgs, Paroisses & Communautés;

c) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale n'est plus en mesure d'exercer ses attributions ;

d) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale ;

e) lors de la mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence ;

f) lorsque l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat ;

g) en cas de réquisition du CGDIS par le ministre sur base de l'article 5. (...).



- De régler & d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs;
- De diriger & de faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la Communauté;
- D'administrer les établissements qui appartiennent à la Commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des Citoyens dont elle est composée;
- **De faire jouir les Habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Edifices publics; ».**

Il y a lieu de noter que la police communale comprend, d'une part, les matières qui relèvent de la police administrative générale et, d'autre part, les matières qui relèvent de polices administratives spéciales. Les attributions visées à l'article 50 précité s'insèrent dans la police administrative générale qui consiste dans la préservation de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques.

La sécurité civile constitue plutôt une police administrative spéciale, qui incombe au pouvoir local et qui est régie par une loi spéciale.

Ceci, conformément aux dispositions du décret précité de 1790 qui attribue la mission des services de secours aux communes. La loi communale définissait par ailleurs en sa version de 1988 le rôle des communes dans le cadre de l'organisation territoriale et opérationnelle aux articles 100, 101 et 102 :

« Art. 100. Sans préjudice des structures nationales et régionales des secours d'urgence de la protection civile chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et du sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser une commune à avoir recours au service d'incendie et de sauvetage d'une autre commune moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle qu'il fixera.

L'intervention ponctuelle d'un corps sur le territoire d'une autre commune peut donner lieu au paiement d'une indemnité dans les conditions à fixer par règlement grand-ducal.

Art. 101. L'organisation générale, la composition, le fonctionnement et la mission des services communaux d'incendie et de sauvetage sont fixés par règlement grand-ducal.

La loi règle les rapports des services communaux d'incendie et de sauvetage avec les services de la protection civile.

Art. 102. Les services communaux d'incendie et de sauvetage sont soumis à l'inspection organisée par le Grand-Duc. Celle-ci comporte le contrôle, sur pièces et sur place, de l'application des dispositions légales et réglementaires et de l'exécution des mesures prévues en matière de prévention et de lutte contre l'incendie. ».

Bien que la loi précitée du 27 mars 2018 ait procédé à la modification de l'article 100 précité (l'article 100 définit désormais la contribution financière des communes au CGDIS)¹⁵ et abrogé les articles 101

¹⁵ Art. 100. Chaque commune participe au coût de la mise en place et du maintien du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif dénommé « Corps grand-ducal d'incendie et de secours », chargé de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours au pays.

Les contributions financières annuelles des communes sont fixées comme suit :

- cinquante pour cent de la contribution de chaque commune sont déterminés en fonction du nombre d'habitants dans la commune, calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques et arrêté au 1^{er} janvier de l'année précédant celle pour laquelle la contribution est due ;



et 102 précités, il convient de préciser que les décrets visés n'ont pas été ni modifiés ni remplacés par la loi précitée du 27 mars 2018, de sorte que les dispositions y contenues continuent de s'appliquer.

Après l'analyse de l'ordonnancement juridique, nous pouvons en conclure que les communes sont responsables de l'ordre public sur base du décret de 1789 et des services de secours sur base du décret de 1790, et que le CGDIS l'est pour la mise en œuvre des moyens opérationnels.

Dès lors, lorsque le CGDIS intervient pour le compte d'une commune, il intervient sous l'autorité de celle-ci surtout, en cas de survenance d'un évènement localisé au sein de cette seule commune affectant son seul territoire : incendies, inondations locales, sauvetages techniques (noyades, accidents routiers, etc.).

L'article 5¹⁶ de la loi précitée du 27 mars 2018 prévoit encore la possibilité de la réquisition au bénéfice du bourgmestre lorsque l'un ou l'autre s'abstient ou refuse de mettre en œuvre les moyens nécessaires lors de la survenance d'un évènement. Dans telle hypothèse, le CGDIS intervient pour le compte de l'autorité requérante¹⁷, à savoir la commune.

Pour compléter les bases légales à échelle nationale, il convient également de se référer au règlement opérationnel du CGDIS qui, conformément aux deux lois précitées, précise que les forces de secours du CGDIS interviennent pour le compte de la commune où se déroule l'intervention.

Tenant compte des éléments précédents et considérant que la loi précitée du 27 mars 2018 n'a pas opéré un transfert complet de la responsabilité qui pesait sur les communes dès 1789, l'on peut déterminer sur ce point que les communes restent responsables d'assurer la sécurité de leur population. Ainsi, en cas de survenance d'un évènement mettant en danger les populations, les biens, les animaux ou l'environnement, il appartient aux communes de prendre les mesures nécessaires et de mettre tous les moyens à leur disposition en œuvre afin de limiter les dégâts ou de préserver dans la mesure du possible la sécurité des personnes et des biens. Les autorités communales, dont le bourgmestre qui dispose de pouvoirs de police, sont donc appelées à agir dans l'immédiat en fonction de leurs moyens au lieu d'attendre que les agents du CGDIS soient sur les lieux. Par ailleurs, si on rappelle les missions du CGDIS issues de l'article 4 de la loi précitée du 27 mars 2018¹⁸, il en ressort

- cinquante pour cent de la contribution de chaque commune sont déterminés par le quotient de la part de la commune dans l'ensemble des recettes nationales 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, ces montants se rapportant à l'exercice précédant celui pour lequel la contribution est due.

Respectivement les avances et la participation définitive allouées à chaque commune au titre du Fonds de dotation globale des communes, institué par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, sont diminuées de la contribution obligatoire de la commune au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Pour l'exercice 2018, l'avance du deuxième trimestre 2018 comprend également la contribution obligatoire du premier trimestre 2018.

Les modalités d'application des dispositions ci-dessus peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

¹⁶ Art. 5. Le **ministre et le bourgmestre** ou son remplaçant disposent d'un droit de réquisition sur le CGDIS pour provoquer l'action de celui-ci, afin d'assurer les missions prévues à l'article 4.

¹⁷ A rappeler, que la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe est applicable.

¹⁸ Art. 4. Le CGDIS a comme mission la **planification, la mise en œuvre et l'organisation** :

- a) des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'évènements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies, du transport en ambulance dépêché par le central des secours d'urgence vers un service d'urgence d'un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
- b) de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ;
- c) de la lutte contre les pollutions par produits nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ;



clairement qu'il ne relève pas exclusivement du CGDIS de prendre les mesures de sauvegarde/préservation des biens et des personnes et de remise en état, ceci notamment dans le cas d'inondations, mais des communes¹⁹.

2. Le rôle des communes dans la prévention, la préparation, la sauvegarde des biens et la remise en état (« pré » et « post » intervention)

Les communes sont appelées à implémenter sur leur territoire, d'une part, des mesures de prévention et, d'une autre part, des mesures de préparation, de sauvegarde et de remise en état.

En effet, les communes jouent un rôle prépondérant en matière de prévention, ceci en raison de leur proximité avec les citoyen-ne-s. De par ce fait, le plan national d'organisation des secours (PNOS)²⁰, lequel, conformément à l'article 69 de la loi précitée du 27 mars 2018, dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture à réaliser par le CGDIS, statue que les communes et leur bourgmestre représentent les principaux interlocuteurs du CGDIS dans l'objectif d'une collaboration efficace et saine.

Cette collaboration est importante à diverses échelles et concerne notamment la prévention et la préparation pour une meilleure résilience, dont la promotion et le recrutement de pompiers volontaires constitue un moyen essentiel pour le renforcement des rangs du CGDIS.

Il revient au CGDIS et aux communes de travailler main dans la main afin de développer une stratégie de prévention territoriale et opérationnelle cohérente dans le but de prévenir, entre autres, des risques d'incendie. Cette collaboration prend souvent forme dans le cadre des commissions de prévention communales ou lors de la délivrance d'autorisations de construire délivrées par le bourgmestre.

Maintenir une bonne cohésion entre le CGDIS et les communes et ses services, notamment par la mise à disposition de diverses infrastructures, favorise à son tour une bonne cohésion entre le CGDIS et les pompiers volontaires actuels et futurs à travers notamment les centres d'incendie et de secours.

Ce lien entre le CGDIS et le niveau local a de nombreux avantages et permet d'accélérer la prise de décision lors d'événements imprévus comme les catastrophes naturelles. A titre d'exemple, on peut citer la tornade qui a touché les communes de Pétange et Käerjeng en 2019. Les communes et les centres d'incendie et de secours concernés ont travaillé en collaboration étroite dans l'intérêt et la protection de leurs citoyen-ne-s tout en assurant, dans la mesure du possible, la sécurité et la sauvegarde de la population comme celle des biens.

-
- d) des mesures destinées à sauvegarder les biens, y compris l'environnement et le patrimoine culturel, lors d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'accidents, d'incendies, de crues et d'inondations ;
 - e) de l'assistance internationale des secours en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d'événements calamiteux ;
 - f) des dispositifs prévisionnels de secours lors de manifestations ou d'événements comportant un risque particulier ;
 - g) de la formation en matière de lutte contre l'incendie et de secours ;
 - h) du Service d'aide médicale urgente, en abrégé SAMU (...).

¹⁹ En effet, il est à retenir que l'article 4, lettre d) de la loi précitée du 27 mars 2018 fait plutôt référence à la protection des biens de l'environnement et du patrimoine culturel

²⁰ <https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/PNOS.html>



Les communes sont effectivement les mieux placées pour juger des mesures de sauvegarde à mettre en place.

Au-delà des mesures de sauvegarde, les communes disposent encore d'une compétence en matière de préparation.

En effet, et à titre d'exemple, il revient à une commune d'installer et d'entretenir les bouches d'incendie (hydrants) afin que le CGDIS puisse les utiliser lors de leurs interventions en matière de lutte contre les incendies (ceci présuppose encore que le CGDIS dispose des clés nécessaires pour ouvrir et faire fonctionner les hydrants). Ce principe trouve son fondement dans les dispositions du décret des 16-24 août 1790 qui définit et encadre les pouvoirs de police dont bénéficient les organes de la commune.

En France, le maire bénéficie des mêmes obligations, dont celle « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies (...)* »²¹. Cette obligation recouvre ainsi celle de veiller au bon fonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours, ainsi qu'à l'entretien des hydrants. Dans une question parlementaire de 2017²², le ministre de l'Intérieur français a répondu en faisant référence à un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon qui a rappelé, tout en confirmant la position du Conseil d'Etat français, *qu'en cas de dysfonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours, la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée*²³. Il en découle que les communes sont donc responsables de la disponibilité et du bon fonctionnement des bornes incendies sur leur territoire comme de faciliter leur accès. « *Le manquement à cette obligation est de nature à engager la responsabilité de la commune. (...)* ».

Pour ce qui concerne la remise en état, par exemple, en cas d'inondations, la commune concernée a pour mission d'organiser notamment un centre d'accueil pour les sinistrés. Par ailleurs, en pareille hypothèse, la mise en place d'une cellule de crise communale est indispensable dotant ainsi la commune d'une bonne gestion de crise/d'urgences.

Bien que la loi précitée du 27 mars 2018 ait eu comme conséquence de changer les rapports entre les agents des services de secours et les communes, celles-ci continuent d'assurer une gestion indirecte des secours à travers les représentants du secteur communal au conseil d'administration du CGDIS, comme ceux de l'Etat.

B) Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile

Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile s'inscrit, par analogie à celui des communes, dans le pré et post intervention. Il lui revient donc de mettre en œuvre tout moyen de prévention, préparation, sauvegarde et de remise en état, pour autant que ses attributions et biens soient concernés. En pratique, l'exécution en est faite par les diverses autorités publiques (tenant compte de leurs compétences respectives), dont le CGDIS en tant qu'établissement public.

²¹ Art. L.2212-2 (5°) CGCT - Vous notez que cette définition est issue des dispositions du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont les principes sont toujours d'application

²² <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170801010.html>

²³ Cour administrative d'appel de Lyon, 3 janvier 2013, req. n° 12LY00082



L'article 72 de la loi précitée du 27 mars 2018 énumère les cas où le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat :

« **Art. 72.** *Le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat dans les cas suivants :*

- a) *en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune ;*
- b) *lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale du lieu de l'intervention demande l'intervention de l'Etat ;*
- c) *lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale n'est plus en mesure d'exercer ses attributions ;*
- d) *en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale ;*
- e) *lors de la mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence ;*
- f) *lorsque l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat ;*
- g) *en cas de réquisition du CGDIS par le ministre sur base de l'article 5. Le droit de réquisition du ministre prime sur celui des bourgmestres. ».*

Le premier cas de figure concerne les sinistres ou catastrophes, dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune, notamment les catastrophes naturelles qui sont rarement limitées au territoire d'une seule commune et qui causent le plus souvent des dommages matériels majeurs. Deux communes étaient sinistrées par la tornade de 2019 de sorte que le CGDIS n'agissait pas pour le compte des deux communes, mais pour celui de l'Etat. En effet, l'ampleur était telle, que l'intervention du CGDIS pour le compte de l'Etat s'imposait.

Le 2^e et 3^e cas de figure concernent les événements, bien que locaux, dont les conséquences revêtent une certaine envergure amenant la commune soit à demander le soutien de l'Etat soit à constater qu'elle n'est pas en mesure de gérer seule.

Dans de telles hypothèses, l'article précité permet à la commune de demander le soutien de l'Etat procédant ainsi à un transfert de compétence et, donc, de responsabilité.

Les cas de figure sous d) et e) concernent des événements qui ressortent de la seule compétence de l'Etat. Il est donc logique que dans de tels cas, le CGDIS agisse pour le compte de l'Etat, qui reste responsable de la bonne exécution des missions visées.

La lettre f) concerne l'hypothèse d'une autorité communale qui s'est abstenue ou qui a refusé de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat. En effet, en pareille hypothèse, l'Etat doit se substituer à l'autorité locale défaillante. A rappeler encore, que la sauvegarde de l'ordre public local est une mission primaire des communes. En cas de défaillance des autorités locales, la responsabilité pénale du pouvoir exécutif communal est susceptible d'être engagée.

Finalement la lettre g) règle la hiérarchie des réquisitions du CGDIS. Celle émanant du ministre prime sur celle du bourgmestre. La primauté de la réquisition du ministre tient à la logique opérationnelle en partant du principe que dans ce cas le risque où l'incident a gagné en envergure ou dépasse le territoire ou les compétences locaux.

Tenant compte des éléments précédents, il y a lieu de relever que dans des cas exceptionnels, eu égard à leur envergure, leur impact ou encore le déclenchement ou non d'un plan d'intervention d'urgence,



le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat. Dans ce cas, la responsabilité relève de l'Etat et non du CGDIS, bien que celui-ci reste responsable de la bonne exécution opérationnelle de ses interventions (« bras opérationnel »). En effet, il lui revient toujours de s'assurer du bon état de son matériel et de le maintenir en état de fonctionnement (véhicule d'intervention, tuyaux d'incendie, etc.) afin d'éviter tout dysfonctionnement ou retard d'intervention dans le cadre de l'exécution de ses missions, telles que définies à l'article 4 de la loi précitée du 27 mars 2018.

Toutefois, l'intervention du CGDIS ne décharge ni les communes de leurs responsabilités en matière de police, ni l'Etat de sa responsabilité en matière de sûreté nationale.

Les décrets précités de 1789 et 1790 et la loi précitée du 27 mars 2018 répondent aux principes de proportionnalité et de subsidiarité. Il en découle donc que la responsabilité des communes, d'un côté, et de l'Etat, de l'autre côté, dans le cadre de l'exercice des missions de sécurité civile ne peut que s'analyser au cas par cas, dans le respect des bases légales précitées et sous réserve du droit commun.

L'on peut toutefois en conclure que les communes, en tant que dépositaires des pouvoirs de police, et l'Etat ont une certaine responsabilité à leur charge, qui est rattachée à leurs missions qui se situent en amont et en aval d'une intervention, tandis que le CGDIS revêt une responsabilité opérationnelle, tant que celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'exécution de ses missions légales.



III. Synthèse schématique



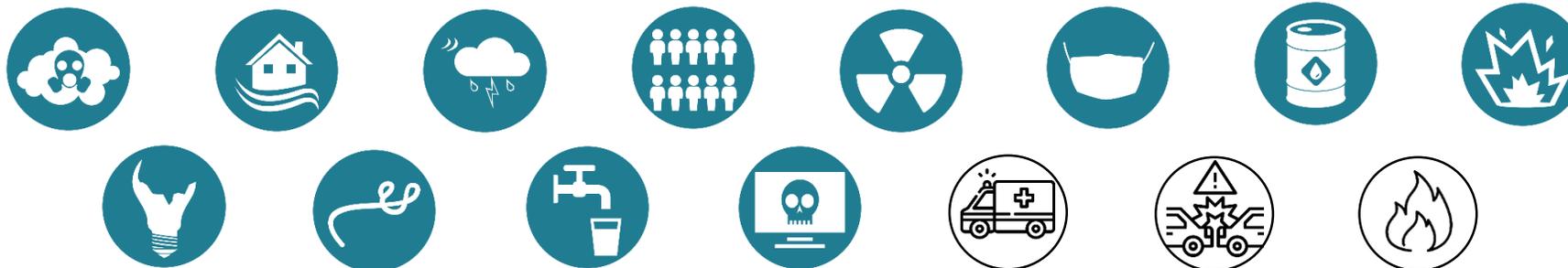
- disposer des moyens nécessaires afin de:
 - pouvoir prendre les mesures adéquates
 - réaliser des analyses de risques notamment, auxquels la commune serait exposée, afin de savoir comment s'y parer, les gérer ou endiguer
 - pourvoir à la remise en état de leurs infrastructures et biens dans les meilleurs délais
- veiller à la disponibilité et au bon fonctionnement des bouches d'incendie (hydrants)
- organiser un centre d'accueil pour les sinistrés
- mettre en place une cellule de crise communale
- requérir l'intervention du CGDIS
- veiller à l'ordre public
- travaux de nettoyage, de sécurisation et de déblayage

- sauver les victimes de détresses vitales
- apporter une assistance internationale
- mettre en place des dispositifs prévisionnels de secours (lors d'un risque particulier)
- mettre en place les mesures destinées à sauvegarder les biens
- donner des formations en matière de secours et de lutte contre les incendies
- assurer le service d'aide médicale urgente (SAMU)
- lutter contre les pollutions

- lors d'un accident, sinistre ou catastrophe (dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune)
 - l'autorité communale demande l'intervention de l'Etat
 - l'autorité communale n'est plus en mesure d'exercer ses attributions
 - les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale
- lors de la mise en oeuvre d'un plan d'intervention d'urgence
- l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées
- réquisition par le ministre



L'intervention du CGDIS ne décharge pas les communes de leurs responsabilités.



IV. FAQ

1. Quel est le budget à prévoir par les communes ?

Dans le cadre de l'élaboration du projet de budget, les communes doivent prévoir les articles budgétaires nécessaires pour pouvoir procéder aux dépenses que la prévention, la préparation, la préservation et la remise en état sont susceptibles d'engendrer, qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de leurs missions obligatoires. Ainsi, elles sont tenues de budgétiser les crédits afférents, en priorité par rapport à ceux qui sont affectés à des missions communales facultatives.

2. Est-ce que la commune doit disposer d'un stock en sacs de sable ou de pompes d'épuisement ?

Bien que le CGDIS dispose d'un stock de sacs de sable, il n'en dispose pas assez pour couvrir les besoins de toutes les communes. Il est donc fortement recommandé aux communes de se doter également d'un certain stock. Le même raisonnement s'applique aux pompes d'épuisement.

3. Qui est en charge des missions relevant de la préparation ?

Les communes sont entièrement chargées des missions de préparation et de prévoir un dispositif permettant de pouvoir faire face à un certain nombre d'événements. Ceci s'inscrit dans le cadre de leurs missions issues de l'ordonnancement juridique actuel. Lorsque les communes peinent, notamment à distribuer des sacs de sable en amont d'une inondation, les pompiers du CGDIS peuvent venir ponctuellement en aide, mais seulement en cas de carence et seulement lorsque leur disponibilité le permette en fonction des priorités opérationnelles.

4. Qui est chargé du plan local de résilience (PLR) ?

La définition d'un plan local de résilience (PLR) relève de la compétence des communes. Il s'agit d'une procédure interne, mais il est primordial que le CGDIS et les CIS locaux en aient connaissance pour s'assurer d'une bonne collaboration.

5. Quand faut-il déclencher le plan local de résilience (PLR) ?

Ceci relève entièrement des compétences de la commune en fonction de la situation qui se présente au niveau communal. Il leur est possible de définir des côtes de préalertes notamment.

6. Comment se réalise le transfert de compétence/de mission lors d'une intervention qui fait appel à plusieurs acteurs ?

En prenant l'exemple d'un incendie : après l'intervention du CGDIS, la commune est en charge des suites, dont la remise en état et le nettoyage du lieu sinistré, attributions qui s'inscrivent dans le cadre de la salubrité publique.

Qui libère les lieux ? Si la police judiciaire est présente sur les lieux, il lui revient de les libérer afin que la commune puisse procéder aux suites. La libération des lieux n'est pas une compétence du CGDIS, bien qu'il lui revient d'informer la commune de la fin d'intervention.

7. Qui s'occupe de l'approvisionnement en eau potable, lorsque l'évènement survenu le rend nécessaire ?

L'approvisionnement en eau potable n'est pas une mission du CGDIS et relève de la compétence des communes, sauf en cas d'un déclenchement d'un PIU eau potable. Sinon cela ne revient pas au CGDIS. Le CGDIS peut intervenir par carence, pour le compte et en place de la commune, dans la limite de ses moyens disponibles.



8. Dans le cas du déclenchement d'un PLR, est-ce qu'un représentant du CIS peut être membre ?

Oui, ceci est surtout utile pour établir un lien entre la commune et le CGDIS. Il est recommandé, dans pareil cas, de maintenir un contact régulier avec le CIS local et de s'échanger toute information pertinente.

9. Existe-t-il un recensement des ressources dont les communes disposent?

Pour l'heure, un tel recensement n'existe pas. Des réflexions sont toutefois actuellement en cours afin d'en disposer. Ce recensement devrait contenir les ressources des communes et du CGDIS afin qu'ils puissent les partager et y recourir en fonction des besoins identifiés.

En effet, les équipements des communes dépendent de leur cartographie des risques qui ne sont pas les mêmes dans toutes les communes. Procéder à un tel recensement éviterait à certaines communes d'investir dans des moyens qui ne pourraient servir que rarement et de renforcer la mutualisation des ressources et coûts.

Pour ce faire, l'idée est de s'inspirer du *pool volontaire* du mécanisme européen de protection civile qui cartographie les ressources des Etats participants.

10. Dans le cas d'un syndicat de communes, à qui revient la charge de prévoir un certain budget pour l'acquisition de moyens nécessaires en matière de préparation, prévention ?

Dans le cas d'un syndicat de communes, et sans préjudice quant aux dispositions législatives applicables définissant les missions du syndicat concerné, il revient aux communes membres de prévoir un budget. Toutefois, sont à charge d'un syndicat de communes tous les frais qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de leurs missions.

