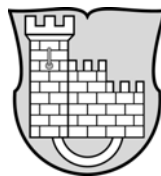


Message du Conseil communal au Conseil général

**Règlement du Service de défense
contre l'incendie**

(du 15 mars 2010)



VILLE DE FRIBOURG

MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GENERAL

(du 15 mars 2010)

54 - 2006-2011 : Règlement du Service de défense contre l'incendie

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

Le Conseil communal a l'honneur de vous proposer l'adoption du nouveau **Règlement du service de défense contre l'incendie**, règlement de base en annexe.

Tenant compte de l'évolution de l'environnement et des besoins, le projet vise la refonte de la réglementation actuelle avec une distinction fondamentale entre :

- a) **un règlement de base**, précisant les principes-clés, relevant du Conseil général;
- b) **un règlement d'application**, axé sur la gestion opérationnelle et technique, relevant du Conseil communal, qui vous est transmis en annexe pour information.

1. CONSIDERATIONS

Les modifications et adaptations proposées visent à répondre à deux considérations multiples :

- a) **motivations juridiques** : mise en conformité à la jurisprudence du Tribunal cantonal et aux recommandations du Service des Communes du Canton de Fribourg ;
- b) **motivations organisationnelles** : adaptation aux modifications survenues dans l'organisation du service du feu ; souplesse et flexibilité attendues dans la gestion opérationnelle. A ce sujet, il n'apparaît pas nécessaire d'attendre la concrétisation des modifications légales et réglementaires que proposera le projet Frifire au Conseil d'Etat. Les grands axes du projet ont déjà été pris en compte.

Ce projet a été soumis à l'ECAB ainsi qu'à la Préfecture de la Sarine qui l'ont préavisé favorablement.

1.1. Motivations juridiques

Cadre général

Le Service de défense contre l'incendie consiste en la création et la gestion d'un corps de sapeurs-pompiers réalisant les missions attendues. Le règlement maintient l'obligation de servir, définit certains critères de recrutement et pose le principe de la perception de la taxe d'exemption pour la population astreinte au service mais non incorporée.

Taxe d'exemption (taxe non-pompier - NP) : différents systèmes

La très grande majorité des règlements communaux retient le principe dit d'une taxe par tête c'est-à-dire une taxe par personne astreinte. La Ville de Fribourg dispose jusqu'à aujourd'hui du système à critère fiscal, la taxe étant déterminée par un pourcentage appliqué à la somme des impôts communaux sur le revenu et la fortune ; des minima et maxima en fixent les limites inférieures et supérieures.

Jurisprudence TC 2008 et conséquences

Par son arrêté rendu le 1^{er} février 2008, le Tribunal cantonal a admis le recours d'une dame qui avait contesté son bordereau de taxe non-pompier fixé selon un critère fiscal (basé sur le revenu imposable du couple). D'entente avec l'ECAB et les préfets, le règlement-type cantonal a été modifié. La taxe non pompier sur un critère fiscal **n'est plus prévue, car contraire au droit**. Dans la pratique, la Ville de Fribourg a dû tenir compte, dans certains cas particuliers, de cette nouvelle jurisprudence. Mais la gestion au cas par cas n'est sans doute pas une solution à long terme.

Décision du Service des communes du Canton de Fribourg

Au vu de la jurisprudence précitée, le SCom a adressé en novembre 2008 à toutes les communes une circulaire. Mandat a été donné aux communes de vérifier la conformité de leur règlement en la matière et de procéder aux adaptations nécessaires.

Dans ce contexte, le règlement de 1975/1998 actuellement en vigueur ne répond plus aux exigences légales ni à la jurisprudence validant exclusivement le système d'une taxe par tête.

1.2. Motivations organisationnelles

Flexibilité accrue

Le Corps de sapeurs-pompiers a connu un certain nombre de réorganisations ces dernières années. Les principes de conduite et de gestion du Corps constitué ont été réunis dans le règlement d'application. Cette distinction apporte la flexibilité nécessaire pour les tâches opérationnelles et laisse une certaine marge de manœuvre pour des adaptations futures.

Effectif du corps, taxe d'exemption

La taxe non-pompier présente un caractère incitatif et nécessaire, dans la mesure où l'on veut maintenir un service de sapeurs-pompiers obligatoire. Au vu de la situation financière, on constate donc que l'objectif de couverture des coûts n'est pas atteint et que la tendance n'est pas favorable à l'équilibre. Par ailleurs, dans le domaine du recrutement, cette taxe qui se veut également incitative n'atteint pas entièrement son but. En effet, le Bataillon des sapeurs-pompiers de la Ville de Fribourg connaît des difficultés récurrentes de recrutement. Ces difficultés ont pu être surmontées ces dernières années grâce à un travail prospectif important auprès des entreprises privées et au travers de la mise sur pied de journée portes ouvertes ou de démonstrations. Une convention intercommunale a également été signée de manière à faciliter les incorporations d'habitants d'autres communes. Des efforts de sensibilisation sont produits régulièrement auprès des services communaux pour encourager les responsables à libérer plus facilement leurs collaborateurs pour cette tâche de protection de la population. Ces efforts ne sont malheureusement pas toujours couronnés de succès.

Dans les faits, les effectifs sont très difficiles à maintenir et un vieillissement des membres du corps observé. Offrir une protection efficace aux habitants, aux bâtiments et aux biens, tant en Ville de Fribourg qu'en tant que Centre de renfort pour le District de la Sarine, pose des exigences très élevées en disponibilité. Actuellement, un service de piquet est mis sur pied pour assurer cette protection 24h/24h, 365 jours par année. Ces prestations de premiers secours sont fournies par le Poste de Premier Secours (ci-après le PPS). Ce dernier, devenu désormais une section du Bataillon, compte six groupes qui se relaient au rythme d'une semaine de piquet toutes les 6 semaines. Ces services de piquet sont très exigeants pour le personnel puisqu'ils les obligent à ne pas s'éloigner de la caserne au-delà d'un certain périmètre, qu'ils rendent la vie sociale plus difficile et que le nombre important d'interventions (466 en 2009) n'est souvent pas sans conséquence au niveau professionnel.

Evolution des effectifs du Bataillon

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
224	211	211	185	188	179	156	155	169	160	157	155

De 1998 à 2009 (12 ans), les effectifs ont essuyé une perte de 31% dont une part est imputable à une réorganisation. Toutefois, dans la forme actuelle, un effectif de 180 membres est souhaitable.

2. EXPLICATIONS FINANCIERES

Ces modifications auront des conséquences financières positives sur la couverture des charges liées au service de défense contre l'incendie.

2.1. Constat

Au cours des cinq dernières années, le volume des taxes « non-pompier » a accusé une forte diminution atteignant - 23.18 %.

	2004	2005	2006	2007	2008
Taxe non pompier					
Budget	1'560'000	1'570'000	1'570'000	1'600'000	1'500'000
Comptes	1'572'248	1'598'504	1'416'369	1'343'376	1'207'784
Service du feu					
% de couverture	65%	66%	53%	50%	47%
Total des charges	2'406'918	2'428'294	2'678'872	2'672'105	2'596'087
Différence de charges et produits	383'403	350'379	757'865	759'556	875'940

La couverture des charges globales du Service du feu par la taxe non-pompier a ainsi chuté de 65% en 2004 à 47% en 2008. Le produit de cette taxe ne permet ainsi pas de couvrir les frais du Service du feu, le découvert étant passé de Fr. 383'403.- en 2004 à Fr. 875'940.- en 2008.

2.2. Principe de base régissant la facturation de la taxe non pompier et analyse

Les règlements actuels avec un critère dit fiscal conduisent à analyser chacun des paramètres suivants : **taux de 8%** appliqué aux impôts communaux **sur le revenu et la fortune, population résidente, population-cible (20-50 ans)**, notion de **minima et maxima**.

- **Taux de 8%**

Ce taux a été fixé en 1976 lors de l'entrée en vigueur du règlement et est demeuré inchangé depuis. Considérant les autres paramètres comme des constantes fixes, les recettes devraient rester stables. En l'état, le taux n'est pas la cause de la baisse des recettes.

- **Impôts communaux (revenu + fortune)**

Les impôts communaux sur le revenu et la fortune sont déterminés d'une part par les cotes cantonales et d'autre part par le coefficient d'impôt communal. L'objet d'analyse est double. Les cotes cantonales sont elles-mêmes le résultat de la combinaison de plusieurs autres paramètres :

- **Revenus et fortune**

Par revenus, il faut entendre revenus d'activités salariées ou indépendantes, rentes et revenus issus des éléments de fortune. Par fortune, il s'agit des capitaux, immeubles, etc. Ces valeurs fluctuent au gré des cycles conjoncturels mais avec un retard dû au système d'imposition. Au cours de la période observée, revenus et fortune ont connu un trend haussier. Or les recettes des taxes ont connu une tendance inverse.

- **Déductions - imposition (barème fiscal)**

Déductions fiscales et taux d'imposition font partie du barème fiscal cantonal. Ce dernier a connu des modifications au cours de la période 2001-2008. Les plus importantes ont été la correction de la compensation de la progression à froid, les baisses fiscales pour les familles, les adaptations techniques (splitting), les baisses fiscales pour les sociétés, la suppression de l'impôt minimum. Les conséquences sont observables sur la distribution des contribuables de la Ville de Fribourg par catégorie de revenus. Le volume global d'impôt accuse une tendance à la baisse importante sur la période observée (cf Comptes annuels et Rapports de gestion). **Les modifications du barème fiscal constituent l'une des causes majeures** de la baisse des recettes de taxes d'exemption.

- **Coefficient communal**

Ce coefficient est demeuré inchangé à 85.00 % jusqu'à l'année fiscale 2006. Lors de la reprise du Réseau hospitalier par le Canton, le coefficient communal a été ajusté à 77.30 %. Cette **modification du coefficient communal constitue l'autre cause déterminante** de la baisse des recettes de taxes d'exemption. Il faut relever l'effet domino non souhaité et dommageable créé avec une décision de redistribution de tâches canton-communes ; un résultat non souhaité est cet impact sur l'une des recettes communales dans un domaine d'activités hors contexte.

La **combinaison entre un taux inchangé de 8 % et une érosion de la masse fiscale** au cours des années affectent de manière directe et essentielle le volume des taxes NP.

- **Population résidente**

Dans son ensemble et en nombre, la population résidente connaît à nouveau une évolution positive après près d'un quart de siècle de diminution. La «qualité» du contribuable a connu une évolution défavorable non compensée par le nombre :

Années	1970	2000	2008
Population	40'000	32'000	34'000

- **Population-cible (20-50 ans)**

Seule la population résidente fait l'objet de l'analyse (par opposition à la population en séjour actuellement non assujettie de par la législation cantonale). Dès 2004, ce nombre passe de 15'597 personnes à 16'134 (+ 3.44 %). Ces chiffres doivent être pondérés par les éléments suivants :

- combien de contribuables s'acquittaient en 2004 de l'impôt minimum (donc assujettis à la taxe NP) et plus en 2008 ?
- prise en compte de la structure des familles (famille monoparentale exonérée de la taxe NP dans une majeure partie de cas) ?

- **Notion de minima - maxima**

Le règlement actuel fait référence à des **limites fixées en valeurs absolues sans mécanisme implicite d'ajustement**. Le revenu minimum imposable est passé de CHF 4'600.- en 2001 à CHF 5'100.- en 2009, soit une augmentation de 10.87 %.

A partir des données fiscales relatives aux classes d'âges 20-50 ans, une extrapolation sert de base d'analyse; mais il manque une pondération notamment pour les cas d'exonération liés à l'état civil, à la structure familiale et aux rentiers AI ou AVS. La suppression de l'impôt minimal (CHF 40.-) a encore eu pour conséquence la disparition d'un nombre important d'assujettis s'acquittant de la taxe minimale; les différentes corrections du barème cantonal et du coefficient communal ont également touché le nombre des assujettis à la taxe maximale de CHF 300.-.

2.3. Conclusions sur l'analyse financière

En résumé, la baisse des recettes des taxes d'exemption résulte d'une combinaison de facteurs :

- a) la non-adaptation en 2007 du taux d'imposition lors de la modification du coefficient de l'impôt communal de 85.0 % à 77.30 % ;
- b) les différentes baisses des impôts ordinaires liées aux modifications du barème cantonal ;
- c) la modification de la structure des assujettis dans les catégories minima et maxima également imputables aux modifications du barème et à la suppression de l'impôt minimal.

Ces phénomènes sont compensés, mais insuffisamment actuellement, par l'augmentation de la population (liée au développement des habitations) ou par la faible augmentation de la masse fiscale des personnes physiques.

3. NOUVEAU SYSTEME ET MODALITES – TAXE D'EXEMPTION

L'obligation légale d'abandon du système de la taxe déterminé selon un critère fiscal au profit d'une taxe par tête peut être considérée également comme une opportunité pour la Ville de Fribourg.

Description du nouveau système

1. La population-cible assujettie à l'obligation de servir et/ou au paiement de la taxe d'exemption demeure inchangée : il s'agit des personnes domiciliées comprises dans la fourchette d'âge entre 20 et 50 ans. → art. 5 ←
2. La différence essentielle apparaît dans l'application des exigences légales et de la jurisprudence : en lieu et place de prélever la taxe d'exemption auprès de chaque contribuable, la taxe sera prélevée auprès de chaque personne assujettie. → art. 7 ←
3. Avec pour objectifs de maintenir des recettes suffisantes et de garantir une meilleure couverture des charges, le montant de la taxe annuelle individuelle est estimé actuellement à CHF 160.-. → art. 7 ←
4. La taxe est, comme actuellement, calculée selon le principe prorata temporis. → art. 7 ←
5. De manière analogue au règlement actuel, des exonérations au paiement de la taxe sont prévues. Les principales en sont : → art. 8 ←
 - Les personnes qui quittent le bataillon après 15 ans de service ou plus. Il est tenu compte des années effectuées dans d'autres communes et cantons.
 - Les personnes incorporées dans un corps local lié par convention ainsi que dans les corps d'entreprises ou d'établissements officiellement reconnus.
 - Les agents de la Police cantonale, les gardiens d'établissements pénitentiaires, le personnel professionnel d'intervention des services d'ambulance.

- Les personnes au bénéfice d'une rente AI : la réduction est accordée dans la proportion du degré d'invalidité ; actuellement, seuls les rentiers AI avec un revenu imposable modeste étaient exonérés.
- Les personnes seules qui s'occupent dans leur ménage d'un(e) enfant jusqu'à ce que celui-ci (celle-ci) ait atteint la fin de sa scolarité obligatoire (16 ans), ou d'une personne nécessitant une assistance particulière.
- Les personnes s'occupant, dans leur propre ménage, d'une personne nécessitant une assistance particulière, ou d'un enfant, jusqu'à ce que celui-ci ait atteint l'âge de 16 ans révolus; dans un couple marié ou un partenariat enregistré, une seule personne bénéficie de cette exemption.
- L'exonération du conjoint assujetti dans les cas prévus à l'article 8 alinéa 2 du projet.

6. Caractéristiques et avantages du nouveau système

Le nouveau système présente notamment les caractéristiques et avantages suivants :

- **Unité de système** : 90% des communes du Canton de Fribourg disposent de ce système.
- **Les règles de calcul sont simples, compréhensibles et facilement applicables.**
- Lors de **changement de domicile**, les bases de calcul sont identiques et les **ajustements simples** techniquement.
- Pour chaque année fiscale, la taxe sera **facturée durant l'exercice en cours**. Il n'existera plus de décalage de 1 à 3 ans entre la naissance de la créance et sa perception (contentieux important).

7. Nouvelles dispositions réglementaires

Un commentaire du projet de nouveau règlement vous est fourni en annexe. Il permet une comparaison avec les règlements actuels. En outre, il explicite, si besoin est, certaines dispositions du règlement d'application que le Conseil communal adoptera ultérieurement.

Le Conseil communal propose au Conseil général d'adopter le règlement intitulé "Règlement du Service de défense contre l'incendie".

Veillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général, l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :

La Secrétaire de Ville :

Pierre-Alain Clément

Catherine Agustoni

Annexes : - Règlement du Service de défense contre l'incendie (projet)
 - Règlement d'application (projet)
 - Tableau comparatif de règlements communaux avec commentaires

NB : http://appl.fr.ch/sleg_bdlf/simple cms.aspx (loi du 12 novembre 1964; règlement du 28 décembre 1965)
<http://www.fr.ch/ville-fribourg/organisation/default.asp#4> (voir ad Service du feu, pour les règlements de la Ville)