N° 8409⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant

- 1. création d'un fonds de chômage ;**
- 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(23.4.2025)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : Mme Stéphanie WEYDERT, Présidente ; Mme Nathalie MORGENTHALER, Rapportrice ; M. Guy ARENDT, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Emile EICHER, M. Luc EMERING, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Marc LIES, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, M. Meris SEHOVIC, M. Tom WEIDIG, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 3 juillet 2024 par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une version coordonnée, par extraits, de la loi qu'il s'agit de modifier, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – *Nohaltege-checks* ».

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures dans sa réunion du 17 juillet 2024.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 12 septembre 2024.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises date du 30 septembre 2024.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 11 décembre 2024.

Le Conseil d'État a émis son avis le 21 janvier 2025.

Par dépêche du 28 mars 2025, Madame la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement a transmis à la Chambre des Députés une série d'explications données par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures en réaction à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 21 janvier 2025.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 4 avril 2025.

La Commission des Affaires intérieures a examiné l'avis du Conseil d'État, les explications précitées par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, l'avis complémentaire du Conseil d'État ainsi que tous les autres avis reçus lors de sa réunion du 23 avril 2025.

La commission parlementaire a désigné Mme Nathalie Morgenthaler, Rapportrice du projet de loi et a adopté le présent rapport le 23 avril 2025, au cours de la même réunion.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif principal de réformer le régime de contribution des communes au Fonds pour l'emploi afin de le rendre plus équitable. Dans le cadre de la réforme des finances communales, ayant conduit à la création d'un Fonds de dotation globale des communes, il a été décidé que les communes doivent contribuer au Fonds pour l'emploi à hauteur de 2 % du montant des recettes de l'ICC (Loi du 14 décembre 2016).

La répartition entre les communes s'est faite selon deux contributions distinctes, ce qui a toutefois engendré des inégalités entre elles. Ainsi, depuis 2021, moins d'un tiers des communes y ont effectivement contribué. De plus, pour une majorité de ces communes, la contribution au Fonds pour l'emploi s'est avérée plus élevée que leur participation directe au produit de l'impôt commercial communal.

Le projet de loi sous rubrique vise donc à remédier à ces inégalités, en instaurant un système de contribution plus juste, basé sur des modalités nouvelles et simplifiées. Le calcul des contributions communales se fonde désormais sur la participation directe de chaque commune au produit de l'impôt commercial généré sur son territoire, comparée au total des participations directes de l'ensemble des communes. Il s'agit d'une méthode de calcul « directe et proportionnelle des contributions individuelles des communes ».

Ainsi, chaque commune contribue en fonction de sa capacité financière. Au final, chaque commune versera sa part relative des 2 % du montant total de l'ICC, ce qui rend le système de répartition plus transparent et équitable, tout en respectant le principe de solidarité entre les communes.

Par ailleurs, le nouveau système renforcera l'effet incitatif pour les communes à promouvoir davantage l'activité économique sur leur territoire.

*

III. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

Dans son avis du 30 septembre 2024, le Syvicol se montre favorable au projet de loi et se réjouit que le texte reprenne la solution présentée par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures lors de la réunion du Conseil supérieur des finances communales du 22 mars 2024.

*

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 11 décembre 2024, la Chambre de Commerce indique être en mesure d'approuver le projet de loi.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 janvier 2025, le Conseil d'État approuve globalement le dispositif du projet, tout en formulant une opposition formelle ainsi que des propositions d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 4 avril 2025, le Conseil d'État indique être en mesure de lever son opposition formelle, suite aux explications fournies par voie de dépêche par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations d'ordre légistique

Au vu de l'envergure des modifications à effectuer à l'article 8 de la loi précitée du 30 juin 1976, le Conseil d'État suggère, dans son avis du 21 janvier 2025, de procéder au remplacement intégral de l'article 8 en faisant une proposition de texte à l'endroit de l'article 1^{er} de la loi en projet. Par conséquent, le Conseil d'État propose d'omettre les articles 2 et 3.

La commission fait sienne la proposition de texte de la Haute Corporation et procède à la suppression des articles 2 et 3.

Article 1^{er}

Les modifications que l'article 1^{er} de la loi en projet entend apporter à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 30 juin 1976 visent à adapter légèrement sa formulation et ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

L'article 1^{er} remplace en outre la disposition prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 30 juin 1976 par un nouveau texte qui fixe les nouvelles modalités de contribution des communes au Fonds pour l'emploi. Il est prévu que chaque commune verse au fonds sa « part relative » des 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial. Cette « part relative » est obtenue en divisant la participation directe de la commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire par la somme des participations directes de l'ensemble des communes au produit en impôt commercial communal.

Pour ce qui est de la formulation de l'article 8, paragraphe 2, le Conseil d'État propose de rédiger la disposition comme suit : « La part de chaque commune dans la contribution totale des communes déterminée au paragraphe 1^{er} est définie comme le quotient de la participation directe de la commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire par la somme des participations directes de l'ensemble des communes au produit de l'impôt commercial communal. ».

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 2

L'article 2 prévoit l'application des dispositions de la future loi à partir de l'exercice budgétaire 2024.

Dans son avis du 21 janvier 2025, le Conseil d'État indique que, bien que l'applicabilité à partir d'un exercice budgétaire donné ne soit pas problématique dans son principe, une application rétroactive du dispositif en question risque de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, étant donné que le projet de loi, qui aura un impact substantiel sur les finances de certaines communes, ne sera adopté qu'en 2025. Le Conseil d'État attire ainsi l'attention des auteurs sur le fait que, d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Partant de ce constat, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous rubrique, en indiquant qu'il peut d'ores et déjà marquer son accord avec une application à partir de l'exercice budgétaire 2025.

Suite aux explications fournies, par voie de dépêche du 28 mars 2025, par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, le Conseil d'État procède à un réexamen de la disposition en question. La Haute Corporation peut ainsi concevoir que l'application rétroactive de la loi en projet puisse répondre aux critères énoncés par la Cour constitutionnelle dans la mesure où cette rétroactivité se justifierait pour des motifs d'intérêt général. Le dispositif est censé aboutir à une répartition plus équitable entre les communes, tenant compte de leur capacité financière et de la charge que représente pour le secteur communal sa participation au financement du Fonds pour l'emploi. D'après le ministre, la nouvelle méthode est ainsi de nature à « mettre en œuvre le principe de solidarité dans l'intérêt de l'ensemble des communes et partant l'intérêt général ».

En ce qui concerne le risque d'atteinte au principe de la confiance légitime, le Conseil d'État relève que les communes ont été pleinement informées, en amont de la réforme, du contenu de celle-ci. Ainsi, il ressort de l'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises du 30 septembre 2024 que le nouveau mécanisme a été présenté aux représentants des communes lors d'une réunion du Conseil supérieur des finances communales du 22 mars 2024. Le Syndicat des Villes et Communes

luxembourgeoises a ensuite été consulté le 4 juillet 2024 et il a rendu son avis le 30 septembre 2024. Par le biais d'une circulaire ministérielle portant la date du 17 octobre 2025, en l'occurrence la circulaire n° 2024-071, les communes ont été informées sur les tenants et les aboutissants de la réforme à venir et sur son caractère rétroactif. Par ailleurs, les communes ont été invitées, à cette occasion, à adopter des budgets rectifiés pour 2024 pour tenir compte entre autres de la réforme, et cela en application de l'article 129 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux termes duquel le conseil communal « [a]vant de procéder au vote du budget, [...] vote les prévisions actualisées des recettes et des dépenses de l'exercice en cours sous forme d'un budget rectifié, qui est établi et voté dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles que le budget ». Le Conseil d'État note que les communes ont ainsi été mises en mesure d'adapter leurs finances à la nouvelle donne.

Il s'ensuit que ces processus de consultation et d'information préalables entre deux personnes publiques, à savoir l'État et les communes, bien établis et prévus par la loi, font que les communes, sur la base des données les plus récentes fournies par l'État aux diverses étapes de la procédure, sur l'état d'avancement et l'impact de la réforme du financement du Fonds pour l'emploi par les communes, ont pu prendre leurs dispositions et organiser leurs finances au plus près des réalités du terrain, et cela notamment en fonction de l'évolution du contexte économique et du cadre législatif. Le Conseil d'État en déduit qu'en l'occurrence le risque d'atteinte au principe de la légitime confiance est ainsi écarté.

Au vu des explications complémentaires fournies par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, le Conseil d'État peut s'accommoder de la rétroactivité proposée et lève l'opposition formelle initialement émise.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8409 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant

- 1. création d'un fonds de chômage ;**
- 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet**

Art. 1^{er}. L'article 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est remplacé comme suit :

« Art. 8.

1. La contribution totale des communes au Fonds pour l'emploi est fixée à 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial.

2. La part de chaque commune dans la contribution totale des communes déterminée au paragraphe 1^{er} est définie comme le quotient de la participation directe de la commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire par la somme des participations directes de l'ensemble des communes au produit de l'impôt commercial communal. ».

Art. 2. La présente loi produit ses effets à partir de l'exercice budgétaire 2024.

Luxembourg, le 23 avril 2025

La Présidente,
Stéphanie WEYDERT

La Rapportrice,
Nathalie MORGENTHALER