



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7036

Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant

1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ;
2. 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 ;
3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 ;
4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Date de dépôt : 29-08-2016

Date de l'avis du Conseil d'État : 16-11-2016

Auteur(s) : Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-01-2017	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
29-08-2016	Déposé	7036/00	<u>7</u>
15-11-2016	Avis de la Chambre de Commerce 1) Dépêche du Président de la Chambre de Commerce au Ministre de l'Intérieur (27.10.2016) 2) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet [...]	7036/01	<u>26</u>
16-11-2016	Avis du Conseil d'État (15.11.2016)	7036/02	<u>49</u>
18-11-2016	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (18.11.2016)	7036/03	<u>65</u>
01-12-2016	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires intérieures Rapporteur(s) : Monsieur Claude Haagen	7036/04	<u>74</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>91</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>95</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>97</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>99</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>101</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>103</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>105</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>107</u>
06-12-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°10 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7036	<u>109</u>
15-12-2016	Dispense du second vote constitutionnel par le	7036/05	<u>111</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	Conseil d'Etat (15-12-2016) Evacué par dispense du second vote (15-12-2016)		
01-12-2016	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (03) de la reunion du 1 décembre 2016	03	<u>114</u>
17-11-2016	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (02) de la reunion du 17 novembre 2016	02	<u>118</u>
06-12-2016	Répartition de l'abattement entre les différentes communes en fonction des charges sociales relatives aux fonctionnaires et employés communaux qu'elles occupent	Document écrit de dépôt	<u>128</u>
16-12-2016	Publié au Mémorial A n°257 en page 4614	7036	<u>130</u>

Résumé

Projet de loi

portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ;**
- 2. 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 ;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 ;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

Le projet de loi a pour objet d'amorcer la réforme des finances communales prévue par le programme gouvernemental. Cette réforme a deux grands objectifs : celui de garantir le financement des communes par des recettes non-affectées stables et celui de mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables.

Le projet de réforme prend en compte les objectifs de l'aménagement du territoire, stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois et incite les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Certaines communes pourront voir diminuer leurs recettes ajustées par rapport aux recettes précédentes de l'année budgétaire 2015 suite à l'entrée en vigueur du projet de loi. Il est attendu que l'évolution structurelle des recettes du secteur communal corrigera cette diminution temporaire au plus tard à partir de 2022. Les communes concernées seront « indemnisées » pour cette perte éventuelle par rapport aux avoirs disponibles pour l'année budgétaire 2015 par un apport financier supplémentaire de la part du budget de l'État. Le montant de cette mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la future loi est déterminé annuellement dans la loi budgétaire. Le Gouvernement suivra l'évolution des recettes des communes pour dresser un bilan cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi pour prendre les mesures adaptées le cas échéant.

Le projet de loi innove par la création d'un seul et unique FDGC qui regroupera les recettes provenant de l'ICC et du FCDF, déduction faite du produit de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire. Seul le montant forfaitaire du futur FDGC figurera dans la loi budgétaire.

Au niveau de la répartition du produit de l'ICC au niveau de l'intéressement direct des communes, il faudra considérer à l'avenir deux valeurs :

Tout d'abord, chaque commune pourra retenir un maximum de 35% de son produit généré sur son territoire.

Le solde sera affecté au FDGC et sera distribué suivant les cinq critères suivants:

- la population ajustée 82%
- les emplois salariés 3%
- l'indice socio-économique 9-10%
- les logements sociaux 0-1%
- la superficie ajustée 5%.

7036/00

N° 7036**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

*(Dépôt: le 29.8.2016)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (23.8.2016).....	2
2) Résumé de l'objet et du contenu du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	2
4) Texte du projet de loi.....	6
5) Commentaire des articles.....	10
6) Fiche financière.....	14
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	15

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et européennes et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de l'Intérieur est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant

1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
2. 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;
3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;
4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

Cabasson, le 23 août 2016

Le Ministre de l'Intérieur,

Dan KERSCH

HENRI

*

RESUME DE L'OBJET ET DU CONTENU DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel. Ces objectifs doivent être atteints par la création d'un Fonds de dotation globale des communes et la modification des modalités d'attribution aux communes des ressources financières non affectées.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La réforme des finances communales a été un sempiternel sujet auquel se sont attaquées maintes initiatives, notamment dans le cadre du „concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg“ du 29 avril 2005, les efforts de réforme initiés auparavant n'ayant cependant jamais abouti pour une raison ou une autre.

Conformément à son programme, le Gouvernement actuel, par le biais du ministre de l'Intérieur, a annoncé „*faire enfin de la réforme des finances communales une réalité*“.

Aussi, le présent projet de loi a pour objet d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel, reconnues par toutes les parties prenantes et, par ailleurs, confirmées par la Banque Centrale du Luxembourg dans le cadre de son étude portant sur la radiographie des finances communales en janvier 2012¹.

La réforme des finances communales a dès lors deux grands objectifs, à savoir garantir le financement des communes par des recettes non affectées stables et mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes. Elle entend stabiliser les recettes des communes et mieux équilibrer les disparités existantes dans le système actuel et ce tant au niveau local, entre communes, qu'au niveau régional, en prenant comme point de repère les quatre circonscriptions électorales. Qui plus est, le projet de réforme prend en compte les objectifs de

¹ Radiographie des finances communales (BCL – 1^{ère} phase du projet – 19 janvier 2012)

l'aménagement du territoire, stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois et incite les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Néanmoins, après l'entrée en vigueur de la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, certaines d'entre elles pourront voir diminuer leurs recettes ajustées par rapport aux recettes précédentes de l'année budgétaire 2015. Il est attendu que l'évolution structurelle des recettes du secteur communal corrigera cette diminution temporaire au plus tard à partir de 2022. Les communes concernées seront „indemnisées“ pour cette perte éventuelle par rapport aux avoirs disponibles pour l'année budgétaire 2015 par un apport financier supplémentaire de la part du budget de l'Etat. Le montant de cette mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est déterminé annuellement dans la loi budgétaire. Le Gouvernement suivra l'évolution des recettes des communes pour dresser un bilan cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi pour prendre les mesures adaptées le cas échéant.

Les communes connaissent actuellement deux principales recettes non affectées qui sont l'Impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). Ces recettes non affectées constituent en fait le garant de l'autonomie communale consacrée par l'article 107 de la Constitution.

Le présent projet de loi ne changera, en principe, rien au système actuel de ces principales recettes non affectées, ces deux piliers du financement des communes étant confirmés.

L'impôt commercial communal (ICC) a été institué par la loi du 1^{er} décembre 1936. L'ICC est obtenu en appliquant le taux communal de l'ICC (fixé par les autorités communales, sous réserve d'approbation grand-ducale) à la base d'assiette (qui est arrêtée annuellement par l'Administration des contributions directes).

Le FCDF, instauré par la loi budgétaire du 22 décembre 1987, est doté par un montant global formé par:

- **18%** du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires,
- **10%** du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne,
- **20%** du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs,

et un **montant forfaitaire** fixe, établi sur base de certains abattements et compensations adaptés annuellement dans la loi budgétaire.

La réforme des finances communales, abordée par le présent projet de loi, entend, dès lors, maintenir la diversité actuelle des recettes non affectées des communes, garant, en principe, d'une stabilité certaine des finances communales, définie comme étant un des buts de la réforme proposée.

Qui plus est, et dans ce même contexte, la réforme ne se fera pas à „guichets fermés“. Le Gouvernement dotera, en effet, les communes d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros. Dans ce contexte, il a été décidé de supprimer la participation des communes dans le coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental chiffrée à 153 millions d'euros pour 2017.

L'écart résiduel par rapport à l'enveloppe de 90 millions d'euros prévue, est compensé par un premier abattement supplémentaire introduit dans le calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du Fonds de dotation globale des communes, tout comme le seront les 50 millions d'euros issus de la contribution de l'Etat au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux (CPFEC)².

Création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDG)

Le présent projet de loi innovera par la création d'un seul et unique FDG qui regroupera les recettes provenant de l'ICC et du FCDF, déduction faite du produit de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire. Seul le montant forfaitaire du futur FDG figurera dans la loi budgétaire.

² Taux de participation étatique de 14,7% estimée à 50 millions pour 2017

Modifications au niveau de l'Impôt commercial communal (ICC)

Au niveau de la répartition future du produit de l'ICC au niveau de l'intéressement direct des communes, il faudra considérer à l'avenir deux valeurs:

Tout d'abord, chaque commune pourra retenir un maximum de 35% de son produit généré sur son territoire.

Cette retenue ne peut cependant dépasser 35% de la moyenne nationale en ICC par habitant multiplié avec la population de la commune. La valeur la plus basse est prise en considération et le montant afférent est distribué à chaque commune en tant qu'intéressement direct, leur permettant de bénéficier des retombées de l'ICC en contrepartie des charges et éventuelles nuisances que génère l'activité économique. L'intéressement direct tend également à inciter les communes à continuer à attirer des entreprises sur leur territoire.

Le solde sera affecté au FDG et sera ainsi distribué aux communes suivant des critères de distribution prédéfinis.

Vu que ce nouveau système réduira la situation concurrentielle entre communes, il sera dorénavant permis aux conseils communaux de fixer le taux communal de l'ICC dans une fourchette de 225% à 350%, ce qui ne concernera à l'heure actuelle que deux communes.

La répartition du FDG

Une des grandes innovations de la réforme des finances communales envisagée par le présent projet de loi est l'unification des critères de répartition aux communes.

Alors que le système actuellement en place prévoit des critères de distribution pour les recettes provenant du FCDF et d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'ICC, certains de ces critères ne reflétant, d'ailleurs, plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés. La réforme des finances communales en projet introduit des critères de redistribution uniques et transparents en vue de la répartition des avoirs du FDG.

L'introduction de ces nouveaux critères réduira sensiblement les disparités entre communes.

La répartition des avoirs du FDG se fera comme suit:

A chaque commune est attribuée une dotation forfaitaire variant entre 0 euro pour les communes de moins de 1.000 habitants et 300.000 euros pour les communes de plus de 3.000 habitants. La dotation varie graduellement pour les communes entre 1.000 et 3.000 habitants entre 0 et 300.000 euros.

Le solde des avoirs du Fonds est distribué ensuite suivant 5 critères:

- | | |
|------------------------------|-------|
| 1. La population ajustée | 82% |
| 2. Les emplois salariés | 3% |
| 3. L'indice socio-économique | 9-10% |
| 4. Les logements sociaux | 0-1% |
| 5. La superficie ajustée | 5% |

La population ajustée (82%)

L'ajustement de la population³ de chaque commune se fait en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité qui seront déterminés par règlement grand-ducal.

La distribution de fonds aux communes selon des objectifs de l'aménagement du territoire est annoncée au programme gouvernemental.

Les emplois salariés (3%)

La répartition prend en compte le nombre d'emplois salariés dans une commune. Les chiffres fournis annuellement par l'Administration des contributions directes comprennent les salariés résidents et non-

³ La population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

résidents qui sont en possession d'une fiche de retenue d'impôt. Ce critère, entend valoriser la création d'emplois dans les communes et compenser les charges y relatives, notamment les dépenses d'infrastructures.

Il remplace le critère de „salariés rectifiés“ utilisé pour la répartition actuelle de l'ICC dont les derniers chiffres datent non seulement de 2003, mais dont la justification n'est plus donnée.

L'indice socio-économique (9-10%)

La répartition se fait par le biais d'une pondération de la population réelle de la commune suivant son indice socio-économique. Les chiffres sont fournis annuellement par le STATEC et se composent:

1. de la part des personnes bénéficiant du RMG;
2. du taux de chômage communal;
3. du salaire médian communal;
4. de la part des personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions CITP (= classification internationale type des professions) de bas niveau;
5. du nombre de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages.

Ce critère prend, notamment, en considération les charges revenant aux communes en matière d'aide sociale.

Les logements sociaux (0-1%)

Ce critère fait suite aux directives du programme gouvernemental qui entend responsabiliser les autorités communales, dans le cadre de la réforme des finances communales, en vue de la construction de logements sociaux, en conditionnant une partie des transferts leur attribués à la construction et à l'entretien de logements de ce type.

Il est prévu d'indemniser les communes par 1.500 euros par logement social appartenant à la commune et donné en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Un maximum de 1% de l'enveloppe globale sera ainsi distribué aux communes, le solde éventuel sera réintégré dans le montant à répartir suivant le critère de l'indice socio-économique.

La superficie ajustée (5%)

Il est envisagé de répartir 5% de l'enveloppe en fonction de la superficie totale ajustée de la commune, l'ajustement de la superficie se faisant graduellement en fonction du ratio des zones urbanisées de la commune (= nombre d'habitants par superficie totale de la zone urbanisée en km²). Les communes dont le ratio est supérieur à 6.000 habitants par km² verront leur superficie totale réelle progresser de 75%. Les communes dont le ratio varie entre zéro et 6.000 habitants par km² verront leur surface totale réelle ajustée avec un pourcentage se situant entre une fourchette de -25% à 75%.

Ce critère stimule l'aménagement durable des communes tout en tenant compte des frais afférents.

Les dispositions du présent projet de loi sont censées entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Il est institué un fonds spécial dénommé „Fonds de dotation globale des communes“.

Art. 2. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est doté annuellement par les montants suivants:

1. 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
2. 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
3. 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. 65 pour cent du produit de l'impôt commercial communal, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en impôt commercial communal par habitant dépasse 35 pour cent du revenu en impôt commercial communal par habitant du pays;
5. Un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

(2) On entend par produit de l'impôt au sens du présent article, les recettes faites par le trésor au titre d'un des impôts précités pendant une année budgétaire, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice.

(3) On entend par produit de la taxe sur la valeur ajoutée au sens du présent article, les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant une année budgétaire, avant déduction des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de ladite taxe et de la contribution assise sur le produit national brut.

Art. 3. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est réparti suivant les règles suivantes:

- a) Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de zéro euros pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.
- b) Le solde est réparti à raison de:
 - i) 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal.
 - ii) 3 pour cent entre les communes d'après le nombre d'emplois salariés.
 - iii) 9 pour cent entre les communes d'après l'indice socio-économique, cet indice servant de pondération à la population de la commune, le montant distribué étant éventuellement augmenté selon les modalités prévues sous iv).
 - iv) Un maximum de 1 pour cent entre les communes d'après leur nombre de logements sociaux à raison de 1.500 euros par logement, le reste éventuel étant ajouté au montant prévu sous iii). En cas de dépassement du maximum, le montant par logement est réduit à 1 pour cent au prorata du dépassement. La déclaration annuelle du nombre des logements sociaux est présentée au ministre de l'Intérieur pour le 31 décembre au plus tard de l'année en question sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins. A défaut, les logements sociaux de la commune ne sont pas pris en compte pour la répartition de la part du Fonds de dotation globale au titre du point iv). Une part trop perçue sur déclaration erronée ou fautive, est à rembourser.
 - v) 5 pour cent entre les communes d'après la superficie totale ajustée des communes, l'ajustement de la superficie totale de la commune étant situé dans l'intervalle allant de -25 pour cent à 75 pour cent en appliquant une progression linéaire sur l'intervalle du ratio des zones urbanisées allant de 0 habitant par km² à 6.000 habitants par km². Pour les communes où ce ratio dépasse les 6.000 habitants par km², l'ajustement s'effectue avec 75 pour cent.

(2) Aux termes de la présente loi on entend par:

- a) „population“, la population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg;

- b) „superficie totale de la commune“, la superficie totale de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie;
- c) „emplois salariés“, le nombre d'emplois salariés le plus récent déterminé par l'Administration des contributions directes sur la base des fiches de retenue d'impôt et dont le lieu de travail est affecté au territoire de la commune;
- d) „indice socio-économique“, l'indice le plus récent établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg et tenant compte, pour chaque commune, de la part des personnes bénéficiant du revenu minimal garanti, du taux de chômage, du salaire médian, de la part des personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions figurant à la classification internationale type des professions de bas niveau ainsi que du nombre de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages;
- e) „logement social“, un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de 10 mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues par le chapitre 2 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
- f) „ratio des zones urbanisées“, le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune exprimée en km², la superficie totale de la zone urbanisée étant la superficie totale des terrains aedificandi de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie.

Art. 4. (1) Le Fonds de dotation globale est alimenté annuellement par:

1. le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool;
2. une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée;
3. une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers;
4. une partie du produit de l'impôt commercial communal telle que déterminé à l'article 2.(1) 4. de la présente loi;
5. un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur égal à la différence entre la dotation du Fonds de dotation globale des communes telle que définie à l'article 2 de la présente loi d'une part et d'autre part, les alimentations du Fonds de dotation globale des communes prévues aux points 1. à 4.

(2) On entend par produit net de la taxe de consommation sur l'alcool au sens du présent article, les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice, déduction faite des restitutions et décharges de la taxe effectuées pendant la même année.

(3) Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée est constitué par les recettes brutes faites par le trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, avant déduction des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de ladite taxe.

Les parties visées au paragraphe (1), points 2. 3. et 4. sont celles déterminées annuellement dans le cadre de la dotation du Fonds de dotation globale des communes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les véhicules routiers et de l'impôt commercial communal.

(4) Les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions prévues sous (1) ci-dessus sont prises conjointement par le ministre ayant les Finances dans ses attributions et par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Art. 5. Le Fonds de dotation globale des communes est liquidé de la manière suivante:

- (1) A la fin de chaque trimestre des avances, à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du Fonds de dotation globale, sont versées aux communes. Toutefois, une première avance peut être versée au début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le ministre ayant les Finances dans ses attributions. La répartition de ces

avances entre les communes est faite par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, conformément aux dispositions des articles 2 et 3 de la présente loi.

- (2) Après la fin de l'année, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions détermine, sur base des dispositions des articles 2 et 3 de la présente loi, les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe 1^{er} du présent article.
- (3) Par dérogation aux dispositions de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les avances trimestrielles ainsi que les versements définitifs, dont question aux paragraphes qui précèdent, sont imputés sur le même exercice que celui sur lequel ont été imputées les alimentations du fonds y relatives.

Art. 6. La loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs est modifiée comme suit:

- 1) La première phrase de l'article 6, paragraphe 2^o est remplacée par le texte suivant:

„Sans préjudice de l'article 9, l'impôt commercial est attribué.“

- 2) Le paragraphe 3^o de l'article 6 est abrogé.

- 3) La 1^{ère} phrase de l'alinéa 2 de l'article 7 prend la teneur suivante:

„La répartition de l'impôt commercial communal aux communes prévue à l'article 9 est déterminée par le directeur de l'Administration des contributions directes.“

- 4) La 1^{ère} phrase de l'article 8 prend la teneur suivante:

„Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation.“

- 5) Il est ajouté un article 9 qui prend la teneur suivante:

„La participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes, institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.“

Art. 7. 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 modifiée comme suit:

- 1) L'article 8 paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

„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) Le paragraphe 2 de l'article 8 est remplacé par le texte suivant:

„La participation de chaque commune au Fonds pour l'Emploi se compose de deux contributions:

- Une première contribution se fait par les communes dont la moyenne des recettes combinées par population ajustée dépasse de 10 pour cent au moins la moyenne nationale par population ajustée, la population ajustée étant définie à l'article 3.(1) b) i) de la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. La contribution correspond au montant de ce dépassement jusqu'à concurrence du montant défini à l'article 8 paragraphe 1^{er} de la présente loi. Si jamais la somme de tous les dépassements excède le montant précité, la contribution de chaque commune est réduite proportionnellement afin que les communes en question contribuent le montant défini à l'article 8 paragraphe 1^{er} de la présente loi.
- Si la somme des premières contributions des communes est insuffisante pour couvrir le montant défini à l'article 8 paragraphe 1^{er} de la présente loi, une deuxième contribution s'effectue afin de combler la différence comme suit: Cette deuxième contribution incombe à l'ensemble des communes. Le pourcentage de participation de chaque commune à la deuxième contribution correspond à la part de ses recettes combinées dans les recettes combinées du pays.

Aux termes du présent paragraphe on entend par „recettes combinées“, la somme des recettes provenant du Fonds de dotation globale des communes institué par la loi portant création d'un Fonds

de dotation globale des communes et des recettes de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal.“

3) Le paragraphe 3 de l'article 8 prend la teneur suivante:

„Une contribution supplémentaire d'un maximum de 12 millions d'euros pour l'ensemble des communes est versée exclusivement par des communes déterminées au fonds pour l'emploi qui perçoivent des montants d'impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays. La participation de chaque commune au Fonds pour l'Emploi est déduite des recettes du Fonds de dotation globale des communes et versée directement au Fonds pour l'Emploi. Un règlement grand-ducal fixe les modalités de calcul de la contribution supplémentaire.“

Art. 8. L'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 est abrogé.

Art. 9. (1) La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental est modifiée comme suit:

1) Les paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 76 sont abrogés.

2) Le paragraphe (5) de l'article 76 devient le paragraphe (2) et prend la teneur suivante:

„Les décomptes des frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental, ventilés par commune ou par syndicats scolaires des années 2015 et 2016 sont établis par les services du ministère de l'Education nationale, sur base des données fournies par l'Administration du personnel de l'Etat et communiqués au ministère de l'Intérieur au plus tard 2 ans après la fin de l'année scolaire faisant le décompte. Ces décomptes sont appliqués sur le Fonds de dotation globale des communes institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.“

(2) Le paragraphe (6) de l'article 76 devient le paragraphe (3) et prend la teneur suivante:

„Les modalités d'application des dispositions précédentes peuvent être précisées par règlement grand-ducal.“

Art. 10. Il est institué une mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et dont le montant est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

A la fin de chaque exercice budgétaire, il est établi un décompte pour chaque commune regroupant les recettes en Fonds de dotation globale des communes, les participations directes des communes au produit en impôt commercial communal ainsi que les participations éventuelles au Fonds pour l'Emploi telles que déterminées en vertu de l'article 7.

Au cas où le montant ressortant de ce décompte est inférieur au décompte de l'année 2015, la commune se voit compenser la différence à charge de l'Etat. Cette compensation n'est appliquée que pour autant que la commune n'a pas réduit son taux d'imposition pour l'impôt commercial communal par rapport à l'exercice budgétaire de référence 2015. Dans le cas contraire, la compensation ne s'effectue que sur la différence, simulée à taux inchangé.

Par „décompte 2015“ on entend au sens du présent article, la différence pour chaque commune entre les recettes du Fonds communal de dotation financière ainsi que de l'impôt commercial communal et les participations au Fonds pour l'Emploi ainsi que les frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du JJ/MM/AAAA portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.“

Art. 12. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à l'exception de l'article 8 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Le Fonds de dotation globale des communes (FDG) remplace le Fonds communal de dotation financière institué par la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988. Le FDG regroupera les recettes provenant de l'ICC et du FCDF, déduction faite du produit de la participation directe des communes au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire.

Article 2

Les modalités de la participation des communes aux recettes de l'Etat en impôts sur le revenu, en taxes sur la valeur ajoutée et en taxes sur les véhicules automoteurs étaient déterminées annuellement par la loi budgétaire. Elles restent inchangées et sont reprises par la présente loi.

Désormais, la participation des communes dans le produit de l'impôt commercial communal constituera un quatrième élément dans la dotation annuelle du Fonds de dotation globale des communes dont les avoirs seront distribués aux communes selon des critères uniques, transparents et équitables.

Les modalités de la participation des communes dans le produit de l'impôt commercial communal énoncées à l'article 2. (1) 4. se conçoivent plus facilement à l'aide d'un exemple fictif en prenant deux communes-types, dénommées X et Y qui ont une population qui s'élève à 2.000 habitants chacune.

La participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal est soumise à une double condition. Ainsi deux calculs sont à effectuer:

Si les recettes totales en impôt commercial communal du pays sont égales à 600.000.000 euros et que la population du pays s'élève à 600.000 habitants, la moyenne par habitant du pays en impôt commercial communal est égale à 1.000 euros par habitant. Chaque commune pourra retenir un maximum de $35\% \times 1.000 = 350$ euros par habitant. Chacune des 2 communes X et Y compte 2.000 habitants et ne pourra donc retenir qu'au plus $2.000 \times 350 = 700.000$ euros. La commune X a un produit en impôt commercial de 10.000.000 euros, alors que la commune Y n'en produit que 1.000.000 euros. En appliquant les 35% de participation maximale, la commune X ne peut donc retenir plus que $35\% \times 10.000.000 = 3.500.000$ euros. Ce nombre est supérieur à 700.000 euros. Donc des deux montants, X a droit au montant le plus bas, à savoir 700.000 euros. Le montant restant ($10.000.000 - 700.000 = 9.300.000$ euros) est contribué au Fonds de dotation globale des communes. La commune Y, d'autre part, ne peut retenir que $35\% \times 1.000.000 = 350.000$ euros au plus. Ce montant étant inférieur à 700.000, la commune Y a droit à 350.000 euros. La différence de $1.000.000 - 350.000 = 650.000$ euros est affectée au Fonds de dotation globale des communes.

Le montant forfaitaire (positif ou négatif) est établi sur base de certains abattements et compensations adaptés annuellement dans la loi budgétaire.

Article 3

Une des grandes innovations de la réforme des finances communales envisagée par le présent projet de loi est l'unification des critères de répartition aux communes.

Alors que le système actuellement en place prévoit des critères de distribution pour les recettes provenant du FCDF et d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'ICC, certains de ces critères ne reflétant, d'ailleurs, plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés. La réforme des finances communales en projet introduit des critères de redistribution uniques et transparents en vue de la répartition des avoirs du FDG.

La répartition du FDG entre les différentes communes se fait selon des critères qui ont pour but d'inciter les communes à prendre leurs décisions de programmation financière dans l'intérêt communal tout en ne perdant pas de vue le contexte national.

Il est d'abord alloué aux communes une somme forfaitaire qui atteint son maximum de 300.000 euros à partir d'une population de 3.000 habitants, ce qui pourrait être un incitatif supplémentaire pour s'engager dans un processus de fusion pour les communes de moins de 3.000 habitants.

Le solde du FDG est réparti en fonction de cinq critères différents.

La majeure partie du Fonds, à savoir 82 pour cent, est répartie en fonction de la population ajustée des différentes communes. L'ajustement de la population réelle a lieu en fonction de critères d'aménagement du territoire ainsi que de densité qui sont précisés par règlement grand-ducal.

A concurrence de trois pour cent, la répartition se fait en fonction de la population salariée des communes. Un facteur quelque peu similaire, mais largement contesté à l'heure actuelle, a été utilisé jusqu'à présent pour la péréquation de l'impôt commercial communal, impôt faisant maintenant majoritairement partie du Fonds de dotation globale des communes. Le nouveau critère supprime donc celui en vigueur depuis l'année 2003, devenu désuet et injustifié entretemps. Le nouveau critère tient compte de l'ensemble de la population salariée déterminée par l'Administration des contributions directes sur base des fiches de retenue d'impôt et dont le lieu de travail est affecté au territoire de la commune. Ainsi, les communes sont plus à mêmes de compenser les charges et les nuisances qui proviennent de la création d'emplois sur leur territoire. Ce critère stimule donc la création d'emplois et l'activité économique.

Neuf pour cent du solde sont répartis en fonction de la composition socio-économique des communes. Le critère instauré supporte les communes dont la composition socio-économique de leur population engendre des dépenses supplémentaires.

Des considérations similaires jouent pour le critère concernant les logements locatifs sociaux dont les communes sont propriétaires et qu'elles donnent en location dans les conditions prévues par la loi. Le projet de réforme incite dès lors les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Les critères de répartition ne tiennent cependant pas seulement compte de la population, mais prennent également en compte la superficie des communes. La loi remplace les critères „superficie verte“, qui influe guère sur les dépenses et „Impôt foncier agricole“ qui ne reflète plus la réalité, par un nouveau critère „superficie ajustée de la commune“. Force est en effet de constater que les frais d'infrastructures publiques varient en fonction de la superficie de la commune. L'ajustement selon le ratio zone urbanisée s'explique dans la mesure où les communes très peu urbanisées doivent, en principe, aménager une partie moins importante de leur superficie pour leurs habitants, ce qui favorise les communes qui exercent une gestion raisonnable de leurs surfaces constructibles.

Pour illustrer l'application des critères de répartition, on peut donner l'exemple d'une commune dénommée Y qui compte 2.000 habitants. Cette commune a une superficie totale de 4 km², sa surface „zone urbanisée“ est égale à 1 km², son nombre d'emplois salariés est égal à 700, que son indice socio-économique vaut 0,6000 et son nombre de logements sociaux est égal à 15.

Le Fonds de dotation globale des communes est doté de 1.520.000.000 euros. La commune Y compte 2.000 habitants, ce qui la situe au milieu de l'intervalle allant de 1.000 à 3.000 habitants. La commune Y obtient donc une dotation forfaitaire qui correspond au milieu de l'intervalle allant de 0 à 300.000 euros, à savoir 150.000 euros.

Supposons que la somme des dotations forfaitaires distribuées aux communes s'élève à 20.000.000 euros. Le solde de 1.500.000.000 euros (= 1.520.000.000 – 20.000.000) est distribué:

- Selon le critère de la population ajustée: $82\% * 1.500.000.000 = 1.230.000.000$ euros constituent l'enveloppe distribuée en fonction de la population ajustée. Supposons que la population ajustée de la commune Y est égale à 2.050 habitants. Imaginons que la population totale ajustée du pays est égale à 615.000 habitants. La commune Y obtient donc une part de $2.050/615.000 = 0,33\dots\%$ de ces 1.230.000.000 euros, soit un montant de 4.100.000 euros.
- Selon le critère du nombre d'emplois salariés: $3\% * 1.500.000.000 = 45.000.000$ euros constituent l'enveloppe distribuée en fonction du nombre d'emplois salariés. Si le nombre total d'emplois salariés du pays est égal à 350.000, celui de la commune Y étant de 700, la commune Y a droit à une part de $700/350.000 = 0,2\%$ de ces 45.000.000 euros, soit 90.000 euros.
- Selon le critère du nombre de logements sociaux: Un maximum de 1% pour les logements sociaux, soit un maximum de $1\% * 1.500.000.000 = 15.000.000$ euros constituent l'enveloppe distribuée en fonction du nombre de logements sociaux. Si le pays compte 3.000 logements sociaux, un montant de $3.000 * 1.500 = 4.500.000$ euros revient aux communes. Vu que le montant ne doit pas dépasser les 15.000.000 euros, ce sont donc 4.500.000 euros qui sont distribués, les 10.500.000 restants sont attribués à l'enveloppe de l'indice socio-économique. La commune comptant 15 logements sociaux, lui sont attribués $15 * 1.500 = 22.500$ euros.
- Selon le critère de l'indice socio-économique: $9\% * 1.500.000.000 + 10.500.000 = 145.500.000$ euros constituent l'enveloppe distribuée en fonction du critère de l'indice socio-économique. Si la commune Y a une population de 2.000 habitants et un indice socio-économique de 0,600, sa population ajustée est égale à $2.000 * (1 + 0,6000) = 3.200$ habitants. Si la population ajustée totale du

pays est égale à 800.000, la commune Y a droit à une part de $3.200/800.000 = 0,40\%$ de 145.500.000 euros, soit 582.000 euros.

- Selon le critère de la surface totale ajustée: $5\% * 1.500.000.000 = 75.000.000$ euros constituent l'enveloppe distribuée en fonction de la superficie totale ajustée. Pour la commune Y, qui compte 2.000 habitants et une superficie totale de sa zone urbanisée de 1 km², son ratio zone urbanisée est égal à $2.000/1 = 2.000$ habitants par km². Ceci correspond à 1/3 de l'intervalle allant de 0 à 6.000 habitants par km². L'ajustement de la superficie totale vaut donc $-25\% + 1/3 * (75\% - (-25\%)) = +8,33\%$. La superficie totale ajustée de la commune Y vaut donc $4 * (100\% + 8,33\%) = 4,33$ km².

Si la superficie totale ajustée du pays est égale à 2.500 km², la commune Y a droit à une part de $4,33/2.500 = 0,17\%$ de ces 75.000.000 euros, soit 129.960 euros.

La part totale de la commune Y vaut donc:

$150.000 + 4.100.000 + 90.000 + 22.500 + 582.000 + 129.960 = 5.074.460$ euros.

Article 4

L'alimentation du Fonds de dotation globale est organisée par analogie à celle du Fonds communal de dotation financière. Ainsi, l'article concernant l'alimentation rappelle celui qui a été présenté annuellement dans le chapitre de la loi budgétaire relatif aux dispositions concernant les finances communales.

Article 5

La liquidation par l'Etat des recettes non affectées des communes est, en principe, périodique. De même, la source de ces recettes, revenant majoritairement de taxes et d'impôts, est également de nature périodique. Il s'ensuit que le versement vers les communes ne peut ni se faire en début de l'exercice budgétaire, ni à sa fin, mais devrait également être périodique. La participation définitive des communes ne peut être établie qu'après que les taxes et impôts respectifs aient été prélevés définitivement. Par ailleurs, les échéances invoquées à l'article 5 sont les mêmes que pour le Fonds communal de dotation financière.

Article 6

L'instauration d'une fourchette pour les taux de l'impôt commercial communal des communes sert à garantir une certaine stabilité en matière de dotation du Fonds. Force est de constater que le taux de 225% constitue actuellement le taux le moins élevé parmi toutes les communes et une fixation de ce taux est ainsi garant à éviter une baisse des recettes en impôt commercial communal.

En ce qui concerne les modalités de participation des communes à leurs recettes en impôt commercial communal, le Grand-Duché de Luxembourg se caractérise par une grande concentration d'entreprises sur un nombre relativement restreint de communes. Cette situation mène à de grandes disparités des recettes en impôt commercial entre les communes. Un nouveau système de redistribution est donc nécessaire. En effet, l'ancien système présentait des inconvénients majeurs, comme la pertinence des critères de redistribution, ainsi qu'un découplage entre la politique démographique et la politique financière des communes.

Le nouveau système porte remède à ces déficiences en considérant non seulement les recettes totales de la commune, mais également la comparaison entre la moyenne de la commune et la moyenne nationale. Ainsi, une commune devrait être emmenée à promouvoir un accroissement comparable en population et en activité économique au lieu de se concentrer sur un seul de ces éléments.

Article 7

Le Fonds pour l'Emploi est un fonds dont la dotation et l'alimentation ont toujours été organisées selon le principe de la solidarité. Ainsi s'explique qu'historiquement, les communes ont contribué à raison de 2 pour cent par rapport à leurs recettes en impôt commercial communal. Or, force est de constater que la capacité d'une commune de participer au Fonds pour l'Emploi ne se mesure pas uniquement à travers ses recettes directes en impôt commercial communal, mais également de ses recettes non-affectées de l'Etat. Si la participation totale des communes au Fonds pour l'Emploi doit toujours se faire en fonction de la situation conjoncturelle, la répartition sur les différentes communes doit aussi tenir compte des recettes en provenance du Fonds de dotation globale des communes. C'est ainsi, qu'en

premier lieu, les communes disposant de recettes substantielles par habitant ajusté doivent porter la participation à ce fonds solidaire. C'est en deuxième lieu seulement que les communes participent au Fonds pour l'Emploi de façon proportionnelle à leurs recettes totales par rapport aux recettes totales du pays.

A titre d'exemple, on peut considérer une commune dénommée Z dont les recettes combinées en impôt commercial direct et Fonds de dotation globale des communes s'élèvent à 30.000.000 euros. Cette commune a une population ajustée de 10.000 habitants et les recettes combinées du pays s'élèvent à 1.620.000.000 euros. Si la population ajustée du pays est égale à 615.000 habitants, la moyenne vaut $1.620.000.000/615.000 = 2.634$ euros par habitant ajusté. La première contribution ne s'applique que pour les communes où la moyenne dépasse 110% de cette valeur, soit celles qui sont supérieures à $110\% * 2.634 = 2.897$ euros par habitant ajusté. Pour la commune Z, cette moyenne revient à $30.000.000/10.000 = 3.000$ euros par habitant ajusté. Elle dépasse donc les 2.897 euros par habitant ajusté de 103 euros par habitant ajusté. Sa première contribution est donc égale à $103 * 10.000 = 1.030.000$ euros.

Si la somme des premières contributions est égale à 11.000.000 euros et que la contribution totale du secteur communal au fonds pour l'emploi doit atteindre 12.000.000 euros, il s'ensuit que la deuxième contribution doit atteindre le solde de 1.000.000 euros en total. La commune Z occupe une part de $30.000.000/1.620.000.000 = 1,85\%$ dans les recettes combinées. Sa deuxième contribution s'élève donc à $1,85\% * 1.000.000 = 18.500$ euros.

Au total, la commune Z contribue donc $1.030.000 + 18.500 = 1.048.500$ euros au Fonds pour l'Emploi.

Article 8

Etant donné que le Fonds de dotation globale des communes est institué par une loi spéciale et qu'il remplace le Fonds communal de dotation financière établi à l'époque par l'article 38 de la loi la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, cet article n'a plus aucune raison d'être et est abrogé en conséquence.

Article 9

L'abrogation de la participation des communes au financement de l'enseignement fondamental sera en partie compensée par un abattement correspondant dans le montant forfaitaire de la dotation du Fonds de dotation globale des communes. Des adaptations de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental sont donc nécessaires.

Article 10

Afin d'éviter que la réforme des finances communales ne se fasse au détriment de l'une ou l'autre commune, il est instauré une mesure de compensation permettant aux communes concernées de compenser l'impact que les dispositions de la réforme ont sur leur budget ordinaire. La disposition qui concerne les baisses du taux d'impôt commercial communal doit garantir que la baisse du taux d'imposition par une commune ne porte atteinte aux intérêts de l'ensemble des communes.

Article 11

Un intitulé abrégé est prévu pour des raisons pratiques.

Article 12

Etant donné que la présente loi concerne les exercices budgétaires, elle doit entrer en vigueur au début d'un exercice budgétaire. L'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ne peut être abrogé qu'une fois que les décomptes des frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental, ventilés par commune ou par syndicats scolaires des années 2015 et 2016, sont établis par les services du ministère de l'Education nationale, à savoir jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

*

FICHE FINANCIERE

En conformité avec l'annonce faite par le Gouvernement de doter les communes d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros, le projet de loi prévoit les répercussions budgétaires ci-après sur le budget de l'Etat:

Suppression de la participation des communes dans le coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental chiffré à 153 millions d'euros pour 2017. Le tableau ci-après fournit les estimations de cette charge pour les années 2017 à 2020, basées sur les estimations faites dans le cadre des estimations à politique inchangée faites dans le cadre de la récente actualisation du PSC:

<i>Année</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Montant en EUR	153.291.964	159.149.576	165.929.809	173.687.314

L'écart que constitue cette moins-value de recettes pour l'Etat par rapport à l'enveloppe de 90 millions d'euros prévue (63 millions en 2017) est compensé par une réduction de l'enveloppe du Fonds de dotation globale des communes, opérée pour l'essentiel par un abattement introduit dans le calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du Fonds de dotation globale des communes, qui correspond à la contribution de l'Etat au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC) estimée à 50 millions pour 2017.

L'écart résiduel par rapport à l'enveloppe de 90 millions d'euros prévue est compensé par un abattement supplémentaire de 13 millions d'euros introduit dans le calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du Fonds de dotation globale des communes (FDG), abattement évoluant en ligne avec la masse salariale de l'Etat, considérée comme indicateur approché de l'évolution de la part des communes dans les rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental suivant l'ancienne législation, et utilisée pour l'adaptation d'autres abattements (enseignement musical etc.).

Compte tenu des prévisions d'évolution de la contribution de l'Etat au financement de la CPFEC, et de l'évolution estimée de l'abattement supplémentaire, la dotation du FDG est estimée diminuer comme suit (toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire compte non tenu d'autres réformes telles que la réforme fiscale), pour assurer l'effet net de 90 millions d'euros d'augmentation des ressources des communes, compte tenu du transfert à l'Etat de leur participation au coût de l'enseignement fondamental:

<i>Année</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Montant en EUR	63.006.000,00	65.155.000,00	67.764.000,00	70.642.000,00

En ce qui concerne les mesures compensatoires, il est prévu à l'article 09.1.43.011 „Subventions d'équilibre et de compensation aux communes“ les montants suivants, reposant sur une estimation approchée des moins-values par rapport aux ressources 2015 des communes concernées:

<i>Année</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Estimation en EUR	10.000.000	5.000.000	2.000.000	100.000

Enfin les modifications en matière d'ICC impliquent que la mesure du paquet d'avenir n° 111 „Plafonnement de l'ICC reçu par habitant par chaque commune à 3 x la moyenne nationale au profit du Fonds pour l'emploi et redistribution de l'excédent aux autres communes“ ne générera en principe plus d'incidence financière dont le rendement s'est avéré aléatoire (impact estimé initialement: 8 millions d'euros, impact effectif 2015: 4 millions d'euros).

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet:	Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; 2. 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; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental
Ministère initiateur:	Ministère de l'Intérieur
Auteur(s):	Laurent Deville, Laurent Knauf, Clara Muller, Philippe Schram
Tél:	247-84615; 247-84617; 247-84655; 247-84635
Courriel:	laurent.deville@mi.etat.lu; laurent.knauf@mi.etat.lu; clara.muller@mi.etat.lu; philippe.schram@mi.etat.lu
Objectif(s) du projet:	Le projet de loi a pour objet d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel. Ces objectifs doivent être atteints par la création d'un Fonds de dotation globale des communes et la modification des modalités d'attribution aux communes des ressources financières non affectées.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):	Ministère des Finances, Inspection générale des finances, Administration des Contributions directes, Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
Date:	22.7.2016

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles: Ministère des Finances, Inspection générale des finances, Administration des Contributions directes, Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.
Remarques/Observations:
- Destinataires du projet:

– Entreprises/Professions libérales:	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens:	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations:	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
- Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:

¹ N.a.: non applicable.

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui Non
 Remarques/Observations:
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
 Remarques/Observations:
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non
 Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
 b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
 – une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 – des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 – le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui Non N.a.
 Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui Non N.a.
 Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
 a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
 Remarques/Observations:

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui Non N.a.
Si oui, lequel?
Remarques/Observations:

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière:
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi: Le création d'un Fonds de dotation globale des communes est sans aucune incidence sur l'égalité des femmes et des hommes alors qu'il concerne la part de l'Etat dans le financement des communes.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière: Idem.
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7036/01

N° 7036¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis de la Chambre de Commerce</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre de Commerce au Ministre de l'Intérieur (27.10.2016)	2
2) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, modifiant: 1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés; 2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées; 3. le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.....	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
AU MINISTRE DE L'INTERIEUR**

(27.10.2016)

Monsieur le Ministre,

Répondant à votre saisine, j'ai l'honneur de vous faire parvenir, sous ce pli, l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal mentionnés sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président,
Michel WURTH

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, modifiant: 1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés; 2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées; 3. le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le projet de loi sous avis a pour objet de procéder à la réforme des finances communales, afin d'assurer une plus grande stabilité des recettes locales et d'atténuer les disparités caractérisant l'actuel mode de répartition entre communes des recettes non affectées, dont les deux principales composantes sont actuellement les montants transitant par le Fonds communal de dotation financière (FCDF) et l'impôt commercial communal¹.

Ces objectifs seraient atteints grâce à la création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDG) et à la faveur de la modification associée des modalités d'attribution aux communes de ces ressources non affectées.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, déposé à la Chambre de Commerce en même temps que le projet de loi précité, vise à préciser divers paramètres de répartition de l'enveloppe FDG, en tout premier lieu les critères d'aménagement du territoire et de densité, qui viennent ajuster le critère „population“ du FDG – la population dite „ajustée“ étant de loin le principal critère de répartition du fonds en question. Ce projet de règlement grand-ducal a plus accessoirement pour objet de modifier certains règlements grand-ducaux nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi portant création du FDG.

Le projet de loi sous avis et le règlement grand-ducal associé sont, pour l'essentiel, censés entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Un délai de rédaction plus long aurait permis de pousser plus loin l'analyse présentée *infra*, qui revêt davantage un caractère économique que juridique.

*

¹ L'impôt foncier n'est pas concerné par le projet de loi sous avis.

RESUME SYNTHETIQUE

Sujet éminemment technique et politiquement sensible, le mode de financement des communes présente cependant une grande importance tant pour les entreprises qu'en termes de finances publiques, comme en témoignent des montants en jeu de l'ordre de 2 milliards EUR en 2015. Peu réformé au cours des récentes décennies, ce mode de financement semble désormais quelque peu suranné à divers égards – par exemple la non prise en compte de la situation socio-économique des communes ou encore la coexistence de deux systèmes de répartition distincts entre communes (*via* le Fonds communal de dotation financière, d'une part, et l'impôt commercial communal, d'autre part). L'actuel mode de financement s'accompagne par ailleurs d'une grande disparité entre les communes, tant en termes de recettes que de dépenses.

La Chambre de Commerce appréhende dès lors parfaitement la volonté du Gouvernement de remettre ce système de financement sur le métier et elle salue par conséquent la présente tentative de réforme. S'agissant du fond, elle ne peut que se féliciter de la simplification que constitue la création d'un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes (FDG), avec à la clef un système de répartition uniforme des deux principales recettes non affectées des communes. Cette simplification est de nature à assurer une meilleure appropriation des finances communales par le grand public et même par les administrations locales concernées. La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs de l'introduction de nouvelles dispositions plus en phase avec les réalités du terrain, à savoir en particulier la situation socio-économique des communes, l'effort accompli par les pouvoirs locaux en matière de logement social ou encore un transfert additionnel favorisant les fusions de communes.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce considère que les avancées précitées gagneraient à être bien plus affirmées. Compte tenu de la situation pour le moins étriquée qui prévaut actuellement sur le marché du logement, il est par exemple regrettable que le critère associé au logement social soit appelé à représenter moins de 1% de l'enveloppe globale du FDG. Elle recommande un rehaussement de ce seuil, de même que du montant fixe alloué aux communes pour chaque logement social mis en location. Un goût de „*trop peu*“ caractérise également le nouvel avantage dont bénéficieraient en particulier les communes ayant procédé à des fusions, le gain associé demeurant en tout état de cause inférieur à 100 EUR par an et par habitant. En outre, le seuil de référence guidant le calcul de cet avantage, c'est-à-dire 3.000 habitants, semble trop faible eu égard à la taille moyenne des communes dans d'autres pays et considérant les résultats de certaines analyses portant sur la „*taille optimale*“ d'une commune au Luxembourg (soit environ 8.000 personnes selon la radiographie de 2012 des finances communales²).

A ces insuffisances s'ajoutent deux dispositions guidées par de bonnes intentions, mais dont les implications microéconomiques risquent, le cas échéant, d'être assez dommageables.

En premier lieu, les modalités techniques présidant à la réforme prévue dans le projet de loi sous revue sont de nature à induire une diminution sensible de l'„*intéressement communal*“ en matière d'Impôt commercial communal (ICC). Une telle situation pourrait porter préjudice à notre économie, car elle risque de dissuader certaines communes d'accueillir sur leurs territoires des activités nouvelles et d'aménager leurs infrastructures en conséquence. Afin d'éviter une telle distorsion de leurs incitations microéconomiques, qui pourrait donner lieu, à l'échelle nationale, à un sous-investissement dans les infrastructures et voiries communales requises, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous avis à reconsidérer le mode de calcul de la participation directe des communes au produit de l'ICC. Cet impératif pourrait être atteint en révisant ou même en supprimant le plafonnement envisagé du montant par habitant de l'intéressement communal à l'ICC. Dans le même état d'esprit, la Chambre de Commerce encourage les autorités à revoir à la hausse le critère de répartition du FDG basé sur le nombre de salariés, qui se limiterait à 3% dans le projet de loi sous avis, et à étendre ce critère afin de considérer l'emploi dans sa globalité – y compris les indépendants.

En second lieu, une nouvelle disposition introduite par le projet d'avis sous revue constitue une atteinte à la capacité pour les communes de moduler leur fiscalité, dans la mesure où il va contraindre les taux communaux à l'ICC à se mouvoir dans un couloir fort étroit. Si cette contrainte fiscale était mise en

² Radiographie reposant sur les deux volets suivants:

<http://www.mi.public.lu/publications/finances-communales/etudeBCL/etudebcl-1.pdf>

et <http://www.mi.public.lu/publications/finances-communales/etudeBCL/etudebcl-2.pdf>, documents élaborés en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement.

œuvre, de nombreuses communes, dont la ville de Luxembourg, ne seraient plus en mesure d'introduire des taux d'imposition plus compétitifs. La Chambre de Commerce appelle dès lors instamment les autorités à soit maintenir la situation présente, qui permet à une commune de choisir en connaissance de cause le taux d'imposition le plus adapté à sa situation économique et aux aspirations de ses administrés, soit à élargir fortement l'éventail des taux pouvant être appliqués au niveau communal.

Enfin, une réforme pleine et entière des finances communales ne peut se concevoir sans une diversification des recettes des communes, qui reposent actuellement à raison de 23% environ sur l'ICC et de 1% seulement sur l'impôt foncier. Un rééquilibrage du poids relatif de ces deux ressources permettrait de mieux contenir ce fléau socio-économique que constitue la progression continue et soutenue des prix du logement. Un tel effort de recomposition serait par ailleurs de nature à stabiliser les recettes des communes, l'impôt foncier étant par nature nettement moins volatil que l'ICC. Les recettes d'ICC sont très concentrées sur un petit nombre de contribuables et de secteurs économiques, ce qui constitue pour les communes dans leur ensemble une incontestable source de vulnérabilité.

La Chambre de Commerce espère par conséquent qu'un rééquilibrage verra le jour dans les meilleurs délais, d'autant que l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB luxembourgeois, contre plus de 1% dans l'ensemble de la zone euro. Le rééquilibrage en question permettrait de compléter harmonieusement tant la réforme fiscale prévue pour 2017³ que celle des finances communales faisant l'objet du présent avis.

Le rééquilibrage des recettes communales pourrait prendre un tour plus global, en intégrant une simplification de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC – par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements – ou même à fusionner ces deux impôts. L'impôt des sociétés „*unique*“ résultant d'une telle fusion pourrait être calibré afin d'assurer sa compatibilité avec la réforme envisagée des finances communales et avec un intéressement approprié des communes, tout en permettant à ces dernières de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire en fonction des préférences respectives de leurs administrés en termes de taxation et d'accès aux biens collectifs.

Un rééquilibrage pourrait également se déployer sur le versant des dépenses, dont le niveau est fort disparate d'une commune à l'autre. Un surcroît d'efficacité et des synergies accrues entre pouvoirs locaux, d'une part, et entre ces derniers et l'Etat central, d'autre part, s'imposeraient assurément en termes de dépenses – d'investissement en particulier.

Ces quelques réaménagements avancés par la Chambre de Commerce ne remettraient nullement en cause l'économie d'ensemble d'une réforme des finances communales fondamentalement utile et bienvenue. Ces recommandations contribueraient même à compléter cette réforme et à assurer sa durabilité et son efficacité, en termes de finances publiques, d'attractivité économique et sur le plan social.

*

³ Voir à ce sujet le récent avis de la Chambre de Commerce:
<http://www.cc.lu/uploads/media/4671-Avis-CC-Reforme-fiscale-2017.pdf>

Appréciation du projet de loi

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	- ⁴
Impact financier sur les entreprises	- ⁴
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-/+ ⁵
Impact sur les finances publiques	0/- ⁶
Développement durable	0

Légende:

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

Le système actuel de financement des communes

Le graphique suivant permet de saisir d'entrée de jeu la composition des recettes totales des communes. Ces dernières se composent de recettes dites non affectées, c'est-à-dire qui ne sont pas liées à une affectation prédéterminée. Elles se composent pour le reste de recettes affectées – par exemple des transferts en capital se rapportant à un projet d'investissement donné.

Le projet de loi sous avis se rapporte exclusivement aux recettes non affectées, et plus précisément aux deux principales d'entre elles, à savoir la dotation passant par le truchement du FCDF et les recettes de l'impôt commercial communal (ICC). La 3ème recette non affectée des communes, à savoir l'impôt foncier, n'est pas concernée par le projet de loi sous avis.

En 2015, le FCDF représentait avec plus de 1 milliard EUR la principale recette communale, pesant d'un poids de quelque 40% dans l'ensemble des recettes des administrations locales. Le montant transitant par le FCDF dépend de quatre composantes, à savoir une partie forfaitaire déterminée annuellement dans les budgets de l'Etat successifs, une proportion de 18% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de la retenue sur les traitements et salaires, une quotité de 10% des recettes de TVA⁷ et enfin 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

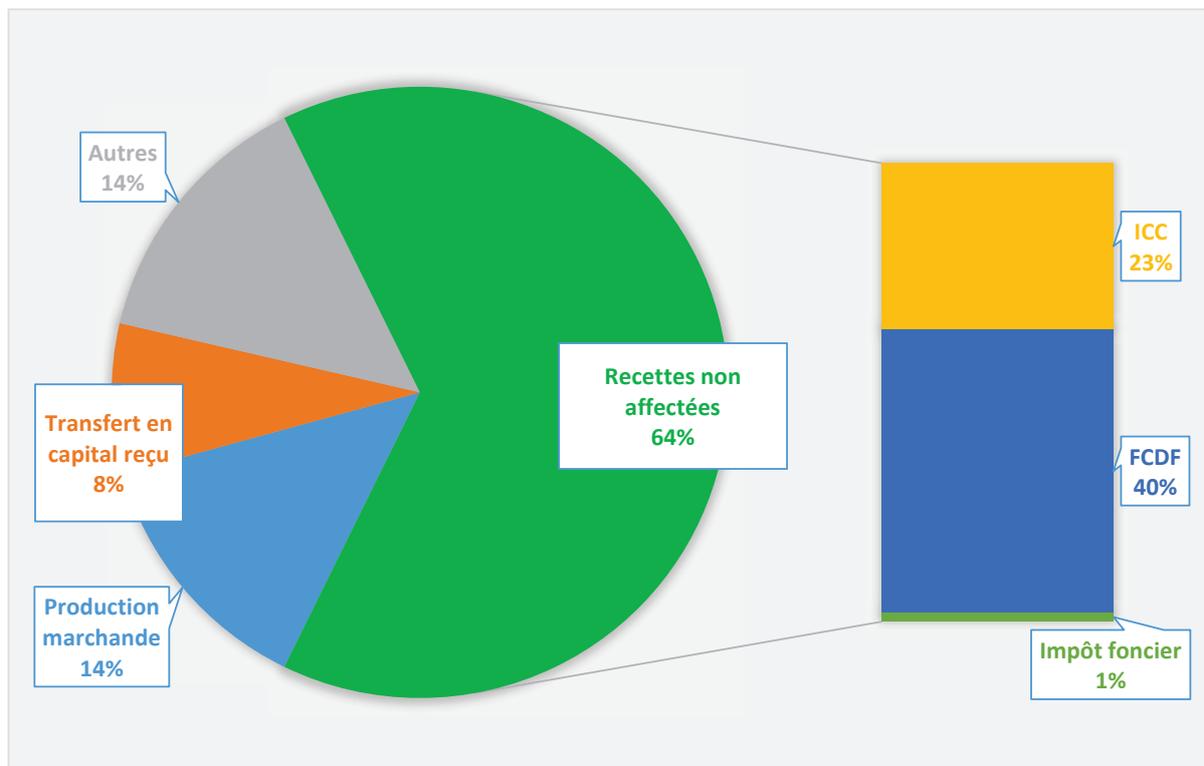
4 En raison de la fixation d'un intervalle étroit de fixation du taux communal de l'ICC et du plafonnement de l'„intéressement“ ICC.

5 Simplification du point de vue des finances publiques, mais situation neutre pour le secteur privé.

6 En cas d'augmentation par les communes de leurs dépenses suite au transfert net additionnel de 90 millions EUR en provenance de l'Etat central.

7 Recettes de TVA après déduction des sommes dues à l'Union européenne.

Graphique 1: Composition des recettes des administrations locales en 2015 (en %)



Sources : Projet de budget pluriannuel 2016-2020, STATEC.

Note: Montant FCDF avant déduction de la participation des communes au financement des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental.

L'autre pilier fondamental des recettes des administrations locales est l'ICC, qui représentait 23% du total en 2015, soit un peu plus de 600 millions EUR. La base imposable de cet impôt sur le revenu direct des sociétés est assez similaire à celle de l'IRC (impôt sur le revenu des collectivités), même si ces deux bases ne coïncident pas parfaitement. Pour rappel et à titre de comparaison, le produit de l'IRC a quant à lui représenté 1.554 millions EUR en 2015⁸. L'ICC est perçu par l'Administration des contributions directes, mais chaque commune est libre de fixer un taux d'ICC, de sorte que le montant de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune donnée est fixé de la sorte:

$$\text{ICC perçu} = \text{base d'assiette générale} \times \text{taux de la base d'assiette} \times \text{taux communal}$$

Le taux de la base d'assiette étant fixé légalement à 3% depuis 2002 pour toutes les communes. A titre d'exemple, le taux communal d'ICC (= ICC perçu/base d'assiette) atteint 225% à Luxembourg-Ville, ce qui équivaut à une taxation „effective“ de 6,75% de la base imposable (soit 225% x 3%) au titre de l'ICC.

Les montants totaux de ces deux recettes non affectées prépondérantes que sont le FCDF (1.019 millions EUR en 2015) et l'ICC (602 millions EUR en 2015)⁹ font actuellement l'objet d'une **répartition entre communes**, selon des critères distincts pour chacune de ces composantes. Schématiquement et en évitant les complications techniques peu utiles à l'appréhension générale du projet de loi sous avis, le FCDF est actuellement réparti en fonction de trois critères, à savoir:

- la population totale de la commune, à raison de 65%;
- la superficie verte, pour 15%;
- la densité de la population, à concurrence des 20% restants.

⁸ Selon les comptes nationaux élaborés par le STATEC.

⁹ Source de ces deux montants: Ministère de l'Intérieur.

Le produit de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune donnée est réparti en deux temps. La commune en question peut tout d'abord conserver une certaine proportion du produit collecté sur son sol, qui varie de 33%¹⁰ à 58%¹¹ en fonction de la „richesse en bases ICC“ de la commune: il s'agit de l'„intéressement“ ICC¹². Cet „intéressement“ incite la commune à accueillir sur son sol des entreprises et à aménager les infrastructures correspondantes. En son absence et compte tenu des nuisances éventuelles (bruit, pollution, saturation des équipements, etc.), les communes pourraient avoir tendance à négliger ou même à dissuader de nouvelles installations pourtant pleinement conformes à l'intérêt général.

Dans un second temps, les soldes de l'ICC, à savoir le produit total de l'ICC diminué des intéressements communaux respectifs, sont répartis en fonction des deux critères suivants:

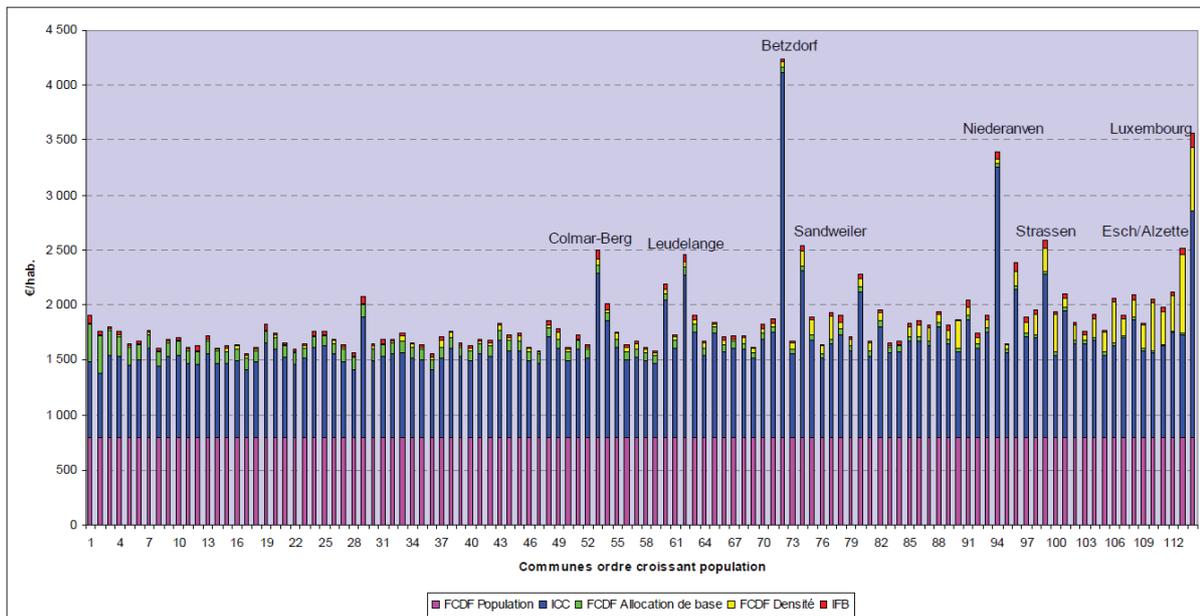
- le nombre de „salariés rectifiés“, sur une enveloppe de 45% du total. Sont considérés tant les salariés ayant leur domicile fiscal sur le territoire de la commune et occupés auprès d'une exploitation redevable de l'impôt commercial que les salariés ayant leur domicile fiscal à l'étranger et occupés auprès d'une exploitation ou d'un établissement stable situés sur le territoire de ladite commune.

Le nombre de salariés est cependant „rectifié“, c'est-à-dire multiplié par le taux d'ICC de la commune¹³;

- la population résidente de la commune, pour le solde de 55%.

L'application de ces différents critères donnait lieu à la distribution par habitant suivante des recettes non affectées liées à la population, selon la radiographie des finances communales publiée en 2012 par la BCL et le Ministère de l'Intérieur¹⁴:

Graphique 2: Niveau par habitant des recettes non affectées des communes liées à la population, moyenne 2005-2009 (en EUR par habitant)



Source : Radiographie des finances communales publiée par la BCL et le Ministère de l'Intérieur, 1^{ère} phase, janvier 2012.

10 Pour les communes où sont localisées des bases d'ICC (dites „calculées“) par habitant importantes (c'est-à-dire excédant 150% de la moyenne nationale).

11 Pour les communes où sont localisées des bases ICC par habitant égales ou inférieures à 10% de la moyenne nationale (communes „pauvres“ en ICC).

12 Le pourcentage de l'„intéressement“ ICC évolue linéairement pour les communes se situant entre les deux bornes de 10% et 150% en termes de bases calculées.

13 La justification officielle étant qu'une telle pondération permet de ne pas inciter les communes à se livrer à une concurrence fiscale exacerbée.

14 Radiographie publiée en 2012, élaborés en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement (op. cit.).

Les aspérités se dégageant du graphique constituent l'une des principales justifications officielles de la refonte du mode de répartition entre communes des recettes non affectées.

Il convient cependant de noter qu'entretemps est survenue la mesure n° 111 du „*Paquet d'avenir*“, concrétisée par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 „*portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés*“¹⁵, qui avait déjà contribué à „*écrêter*“ l'intéressement net au titre de l'ICC des différentes communes. En vertu de ce texte, si les rentrées d'ICC d'une commune¹⁶ diminuées de la contribution de la commune au Fonds pour l'emploi, le tout par habitant, dépasse trois fois la moyenne nationale correspondante, le solde est versé sous la forme d'un versement additionnel à ce même fonds¹⁷.

L'incidence du règlement du 23 décembre 2014 sur l'intéressement communal est difficile à appréhender de manière précise faute de données sur l'intéressement des communes diminué de leur contribution initiale au Fonds pour l'emploi. Par ailleurs, si la mesure n° 111 du „*Paquet d'avenir*“ était initialement censée générer un rendement de 8 millions EUR, son rendement effectif s'est en effet limité à 4 millions EUR en 2015 selon les auteurs du projet de loi sous avis¹⁸.

Les grandes lignes du mode de répartition prévu au projet

De manière schématique, l'enveloppe du nouveau fonds serait *grosso modo* égale à l'actuelle dotation FCDF, augmentée d'une partie des recettes de l'impôt commercial communal. Les critères de détermination de l'enveloppe globale seraient largement inchangés par rapport à la situation prévalant actuellement. Ainsi, le FDG serait, à l'instar de l'actuel FCDF, alimenté par 18% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% des recettes de la TVA déduction faite de la quote-part à verser à l'Union européenne et 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs. S'ajouteraient à ces montants un montant forfaitaire FDG qui sera adapté annuellement dans la loi budgétaire¹⁹, de même que le solde de l'ICC n'étant pas conservé directement par les communes.

En revanche, les critères de répartition entre communes changeraient de manière notable. Pour rappel, des critères de répartition distincts sont actuellement appliqués au FCDF d'une part et aux recettes d'ICC d'autre part.

Or, en vertu du projet de réforme, cinq critères seraient désormais appliqués, de manière uniforme de surcroît, c'est-à-dire pour l'ensemble du FDG donc y compris la majeure partie de l'ICC. Il s'agit là d'une incontestable simplification, qui contribue à améliorer la transparence du mode de financement des communes, à faciliter son appropriation par l'opinion publique et à renforcer la cohérence du système de répartition des recettes. La Chambre de Commerce ne peut que saluer cette clarification bienvenue.

La répartition „*unifiée*“ du montant du FDG s'effectuerait dorénavant sur la base des 5 critères suivants (il s'y ajoutera une nouvelle dotation forfaitaire, calculée en fonction de la population et visant à favoriser les fusions de communes):

- Population ajustée: 82% de l'enveloppe FDG;
- Nombre d'emplois salariés: 3%;
- Indice socio-économique: 9 à 10%;
- Logements sociaux: 0 à 1%;
- La superficie ajustée: 5%.

Les lignes qui suivent renferment une évaluation du nouveau mode de répartition au sein du FDG des deux principales recettes non affectées, tel qu'il est envisagé dans le projet de loi sous revue. Cette évaluation est nécessairement globale, car il ne peut être question pour la Chambre de Commerce de

15 Mémoirel A – 265 du 29 décembre 2014, page 5617. Voir à ce sujet l'avis suivant de la Chambre de Commerce: <http://www.cc.lu/uploads/tx-userccavis/4327PMR-BMU-ventilation-ICC.pdf>

16 C'est-à-dire l'ICC à charge des assujettis se trouvant sur le territoire de cette commune.

17 Le tout était cependant soumis à un plafond global de 12 millions EUR (pour l'ensemble du pays).

18 Malgré leur produit aléatoire, les dispositions du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 sont confirmées à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

19 A savoir une pratique déjà mise en œuvre actuellement pour le FCDF.

se prononcer sur l'impact de la réforme des finances communales sur chaque commune considérée isolément.

Evaluation générale de la réforme: un „*intéressement*“ fort limité des communes

L'examen des nouveaux critères envisagés montre que la refonte des finances communales comporte un important risque de „*désincitation économique*“ de certaines communes, qui pourraient de ce fait être incitées à négliger les retombées favorables, pour la collectivité dans son ensemble, de l'implantation de nouvelles sociétés sur leur sol. L'installation d'une entreprise sur le territoire d'une commune donnée peut en effet donner lieu à certaines nuisances (pollution, bruit, saturation des infrastructures) et contraint la commune à aménager des infrastructures nouvelles ou à étendre la voirie existante. Cette implantation de nouvelles activités va cependant donner lieu, dans le même temps, à des emplois additionnels, à un effet d'entraînement économique et à de significatives retombées fiscales tant pour les communes que pour l'Etat central, l'impact socio-économique d'ensemble étant le plus souvent positif. Ce calcul „*coûts et bénéfices*“ d'ensemble sera cependant faussé, au niveau de la commune d'implantation des nouvelles activités, si cette „*manne fiscale*“ échappe largement à cette dernière.

Le mode de financement actuel permet d'amoindrir sensiblement ce biais potentiel, puisque la commune peut retenir entre 33 et 58% des recettes d'ICC nouvelles, résultant de l'implantation sur son territoire d'une entreprise additionnelle²⁰. La donne changerait cependant de manière sensible si le projet de loi sous avis était adopté en l'état.

Les communes pourront certes, en principe, conserver 35% des recettes d'ICC perçues sur leur territoire, seul le solde des recettes d'ICC (les 65% restants) étant canalisé vers le FDG en vue d'une répartition ultérieure entre communes. Cette nouvelle mouture de l'„*intéressement*“ ICC ne préserve cependant le mécanisme d'„*intéressement*“ qu'en apparence. Comme le montre un examen plus approfondi du projet de loi sous avis, la part de l'ICC pouvant être conservée par la commune serait en réalité égale au minimum des deux valeurs suivantes:

- soit 35% des recettes d'ICC localisées sur le territoire communal;
- soit 35% d'un montant égal à la moyenne nationale des recettes d'ICC par tête, multipliée par la population de la commune.

C'est bien le minimum des „*deux 35%*“ qui est considéré, ce qui revient à instaurer un plafonnement de fait de l'„*intéressement ICC*“, dont le niveau par habitant ne pourra plus dépasser la moyenne nationale. Pour une commune où cet intéressement par tête est actuellement plus élevé que la moyenne du Grand-Duché, par exemple Luxembourg-Ville, l'incitation à accueillir des entreprises sera dès lors considérablement réduite.

D'autres aspects sont certes en cause pour une commune, notamment la volonté de réduire le taux de chômage local, de renforcer la cohésion sociale et de procurer un débouché additionnel aux entreprises existantes. Mais ces facteurs pourraient ne pas suffire à contrebalancer la dilution de l'„*intéressement*“ au titre de l'ICC lorsqu'il s'agit, pour la commune, d'aménager de nouvelles infrastructures permettant d'accueillir dans de bonnes conditions des activités nouvelles. Pour rappel, une commune peut actuellement conserver entre 33% (communes „*riches*“ en ICC) et 58% (communes „*pauvre*“ en ICC) du produit de l'ICC collecté sur son territoire. Dans le nouveau schéma envisagé dans le projet de loi sous avis, cet effet d'incitation budgétaire n'existerait guère que pour des communes dont les recettes d'ICC par tête sont actuellement inférieures à la moyenne nationale. Or nombre de ces dernières communes pourraient ne pas être en mesure de consentir les importants efforts – d'infrastructure notamment – requis pour accueillir d'importantes activités nouvelles. Il reste par ailleurs à établir si une „*migration*“ d'activités de ce type serait souhaitable ou non dans une logique générale d'aménagement du territoire national.

De surcroît, la contribution „*Fonds pour l'emploi*“ des communes serait désormais calculée en deux tours, le premier tour concernant les communes dont les recettes combinées totales (soit le transfert en provenance du FDG plus la participation directe des communes au produit de l'ICC – c'est-à-dire plus

²⁰ Compte non tenu de l'incidence, difficile à appréhender, du règlement grand-ducal précité du 23 décembre 2014, qui concerne au premier chef les communes très „*riches*“ en ICC.

l'„*intéressement*“) rapportées à la population ajustée²¹ dépassent de plus de 10% la moyenne nationale correspondante²².

Pour une commune comme Luxembourg-Ville, l'incidence négative de l'écrémage de l'intéressement serait certes compensée, en tout ou en partie, par le critère de répartition du FDG en fonction de la **population ajustée**, ce critère s'appliquant pour rappel à quelque 82% de l'enveloppe totale du FDG. Est naturellement considérée dans l'établissement de ce critère la population de la commune, mais cette dernière subit par ailleurs, comme le prévoit le projet de règlement grand-ducal sous avis portant exécution de la loi créant le FDG, un double ajustement.

Le premier ajustement s'effectuerait en fonction de la densité de la commune (soit la population divisée par la superficie de la commune). Cet ajustement irait de -5% pour une commune, certes bien hypothétique, dont la densité serait nulle, à +5% pour une commune dont la densité serait égale ou supérieure à 2.000 habitants au km². L'ajustement s'effectuerait de manière linéaire entre ces deux „*extrêmes*“. A titre d'exemple, pour la commune de Schifflange, comptant au 1^{er} janvier 2016 une population de 9.924 personnes, une superficie de 7,7 km², donc une densité de 1.287 habitants au km², l'ajustement sera de +1,435%. La population ajustée, utilisée pour déterminer le montant FDG alloué à la commune, serait donc de 10.066 habitants²³.

Le second ajustement de la population refléterait le critère „*CDA*“, cet acronyme signifiant „*centre de développement et d'activité*“. Pour rappel, la classification des communes en tant que CDA a été mise en place dans le programme directeur de l'aménagement du territoire de 2003, ce critère visant à identifier celles qui se caractérisent par un fort pouvoir d'attraction. L'ajustement de la population s'effectuera en fonction de trois types de communes CDA. La classe „*CDA d'ordre supérieur*“ ne compte qu'une commune, à savoir Luxembourg-Ville, qui bénéficierait à ce titre, en vertu du projet de réforme, d'un ajustement à la hausse de son critère de population de quelque 45%. Pour la Ville de Luxembourg, la population ajustée sera donc non pas la population totale de 115.000 habitants, mais cette dernière augmentée de 5% (pour la densité, qui excède 2.000 habitants au km² à Luxembourg) et de 45% en tant que reconnaissance du statut „*CDA d'ordre supérieur*“ de la capitale. La population ajustée retenue devrait donc être de l'ordre de 170.000 „*personnes*“.

La classe intermédiaire „*CDA d'ordre moyen*“ comprend également une seule commune, en l'occurrence Esch-sur-Alzette, qui bénéficierait à ce titre d'une „*prime*“ de 25% en termes de population ajustée. Enfin, les „*CDA régionaux*“, regroupant 12 communes, se verraient gratifier d'un „*coup de pouce*“ de 5%.

Comme expliqué ci-dessus, des communes telles que Luxembourg-Ville devraient être négativement affectées par le plafonnement de la participation directe aux recettes d'ICC („*intéressement*“). L'incidence de cette disposition sur le budget total de la ville serait certes amortie²⁴ par l'ajustement à la hausse du critère de la population ajustée, résultant en particulier de l'application du critère CDA.

Il serait cependant inexact d'en déduire que l'„*intéressement*“ serait préservé par ce biais, car si l'ajustement CDA est censé récompenser les efforts d'attractivité consentis par Luxembourg-Ville ou d'autres communes CDA, il risque d'en être tout autrement dans les faits. A titre d'exemple, l'installation à Luxembourg d'une entreprise additionnelle (ou, à l'opposé, le départ d'une entreprise) ne changera vraisemblablement rien au critère CDA de la Ville, qui découle avant tout d'une décision administrative, donc au montant des recettes totales. A rebours donc d'un véritable „*intéressement ICC*“. Pour rappel, dans le cadre du système actuel, l'implantation d'une nouvelle entreprise donnant lieu à un rehaussement de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune va normalement induire des recettes additionnelles, à la faveur de la participation directe de la commune aux recettes d'ICC allant

21 Ajustée pour la densité de la population et le critère „*CDA*“: voir *infra*.

22 Dans un „*second tour*“, c'est-à-dire tant qu'un montant global de l'ordre de 12 millions EUR n'est pas atteint (soit plus exactement 2% des recettes totales en ICC), les contributions des communes au Fonds pour l'emploi s'effectueront *au pro rata* de leurs poids respectifs dans les recettes combinées totales.

23 Sachant qu'en raison de sa taille moyenne, cette commune ne serait très probablement pas un centre de développement et d'attraction (CDA; voir la suite du texte).

24 L'incidence budgétaire serait également amortie par la période de transition 2017 à (normalement) 2022 prévue par le projet de loi sous avis, qui viserait à lisser dans le temps l'impact de la réforme sur le budget des communes négativement affectées. Un crédit budgétaire à charge de l'Etat serait prévu à cette fin (voir *infra*).

de 33 à 58%²⁵. Le projet de réforme remplace donc un incitant effectif par un incitant quelque peu théorique et statique. Le critère CDA, datant de 2003, ne devrait en tout état de cause jamais bouger pour Luxembourg-Ville (CDA d'ordre supérieur) et il est à l'inverse peu probable qu'une commune ne bénéficiant pas actuellement de ce „label“ en profite dans un avenir proche.

Pour compléter, il convient de dire qu'un autre critère de répartition des avoirs du FDG est le nombre d'emplois salariés (il s'agit des salariés travaillant sur le territoire de la commune). Ce critère est certes de nature à renforcer l'incitation à accueillir des entreprises, mais il n'intervient qu'à raison de 3% dans la répartition totale du montant FDG²⁶. Sont en outre considérés les seuls salariés et nullement l'emploi indépendant. La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous revue à intégrer cette dernière dimension, car l'installation d'indépendants pourrait également, dans de nombreux cas, requérir une extension des infrastructures communales existantes ou une amélioration de ces dernières.

Plus généralement, la Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs du projet de loi sous avis de procéder à un remaniement de ce projet, visant à assurer la présence effective d'un mécanisme d'intéressement, qui est essentiel pour l'implantation au Luxembourg de nouvelles activités. Même des projets très avantageux pour la collectivité luxembourgeoise appréhendée dans sa globalité pourraient ne pas voir le jour, faute d'une incitation financière suffisante en faveur des communes susceptibles de les accueillir.

A cette fin, la Chambre de Commerce suggère de supprimer le plafonnement de la participation directe aux recettes d'ICC en fonction des recettes d'ICC par habitant, en ne conservant que le critère d'une participation directe de la commune à raison de 35% des recettes d'ICC localisables dans la commune (ou une autre proportion jugée appropriée). Il convient de noter que ce taux serait déjà en retrait par rapport à la plupart des taux de participation actuels des communes, qui vont de 33 à 58 %²⁷.

Afin de tempérer la disparité des recettes finales des communes, la Chambre de Commerce propose d'ajuster à la baisse le critère CDA précité (ou plus exactement des taux de 45% et 25% voire 5% associés) et, le cas échéant, d'introduire une légère diminution du taux de participation direct aux recettes d'ICC, qui passerait par exemple de 35% comme prévu dans le projet de loi sous avis à 25 ou 30%. Ce qui serait pour rappel toujours nettement inférieur aux taux actuels de participation directe des communes (33% à 58%, compte non tenu du mécanisme de plafonnement instauré par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014) .

La Chambre de Commerce note que si la désincitation précitée n'est nullement poursuivie par les auteurs de la réforme, elle risque bel et bien de se confirmer dans les faits. Si le texte devait être adopté en l'état, il s'imposerait dès lors de réévaluer périodiquement, tous les 5 ans par exemple, la réalité de ce risque de désincitation.

Adaptation des taux communaux de l'ICC: une limitation de la capacité des communes à choisir leur fiscalité

La réforme projetée comporte par ailleurs un encadrement nettement plus strict qu'actuellement de la marge de manœuvre des communes dans le domaine fiscal. Une nouvelle disposition proposée dans le cadre de la réforme réduirait en effet drastiquement l'aptitude des communes à fixer leurs taux d'ICC. Ces taux devraient en effet désormais se situer entre 225% et 350%, alors que les taux sont actuellement librement fixés et évoluent entre 225 et 400% (contre respectivement 180 et 400% dans une perspective plus „historique“²⁸). Cette nouvelle contrainte constituerait une véritable „camisole de force“ fiscale pour les communes. La limite basse de cet intervalle, soit 225%, ne laisserait en effet pratiquement aucune marge de manœuvre à de nombreuses communes désireuses d'ajuster à la baisse leur taux d'ICC. A titre d'exemple, la Ville de Luxembourg se situe d'ores et déjà à ce taux plancher de 225%

25 Tout en sachant que cet intéressement peut déjà être écarté en raison d'une contribution „Fonds pour l'emploi“ additionnelle frappant les communes bénéficiant d'un intéressement particulièrement important (voir le règlement grand-ducal précité du 23 décembre 2014).

26 Alors que le critère „salariés rectifiés“ (certes appliqué de manière statique) pèse actuellement d'un grand poids dans la répartition de l'ICC.

27 Avant plafonnement éventuel résultant du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014.

28 Minimum et maximum observés dans toutes les communes sur la période 1990 à 2015.

qui, pour rappel, donne lieu au taux „final“ de l'ICC de 6,75% bien connu, égal à ces 225% multipliés par le „taux de la base d'assiette“ de 3% (qui est le même pour toutes les communes du pays).

De nombreuses autres communes du Grand-Duché seraient en butte à une situation similaire, comme le montre le tableau suivant. Elles ne seraient donc plus (ou pratiquement plus) en mesure de diminuer leur taux d'ICC, ce qui constituerait une entrave à une saine concurrence fiscale. Une telle situation serait en outre dommageable à l'attractivité du Luxembourg sur un plan international. Le taux d'imposition „de référence luxembourgeois de 29,22%“ régulièrement publié dans la plupart des classements internationaux de taux nominaux globaux d'imposition des sociétés prend en effet pour référence la situation prévalant sur le territoire de Luxembourg-Ville. C'est bien une importante possibilité de réduction de ce taux global d'affiche de 29,22%, déjà élevé en comparaison internationale, qui disparaîtrait en cas d'adoption en l'état du projet de réforme. A titre d'exemple et comme indiqué ci-dessous, un arbitrage consistant à rééquilibrer le poids respectif de l'impôt foncier et de l'ICC ne pourrait plus être mis en œuvre de manière décentralisée, dans une commune telle que Luxembourg-Ville par exemple, si un encadrement aussi contraignant des taux communaux d'ICC voyait le jour.

Tableau 1: Taux d'ICC se situant au voisinage du plancher envisagé de 225% (en %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Luxembourg	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Niederanven	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Sandweiler	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Schuttrange	240	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Useldange	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235
Bourscheid	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Hesperange	245	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Strassen	250	250	250	250	250	300	300	275	250	250
Leudelange	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Goesdorf	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Betzdorf	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Manternach	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Rosport	220	220	250	250	250	250	250	250	250	250
Stadtbredimus	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Waldbillig	225	225	225	250	250	250	250	250	250	250
Wormeldange	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Junglinster	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Mompach	240	240	260	260	260	260	260	260	260	260
Ettelbruck	250	250	250	265	265	265	265	265	265	265

Source: Administration des contributions directes.

La Chambre de Commerce recommande donc expressément un abandon de l'encadrement des taux prévu dans le projet de loi sous avis ou, le cas échéant, la fixation du taux plancher à un niveau raisonnable, qui soit compatible avec une saine concurrence fiscale, permettant à toute commune d'offrir à ses administrés une combinaison „optimale“ de recettes et de dépenses, reflétant au mieux les préférences respectives des administrés tant en termes de taxation que d'accès aux biens collectifs.

La réforme en tant que facteur de cohésion sociale: la prise en compte de la réalité socio-économique et le logement social

La Chambre de Commerce note également avec intérêt la prise en compte explicite, lors de la répartition de l'enveloppe globale du FDG, d'un **critère socio-économique**, brièvement évoqué *supra*. Ce critère pèsera d'un poids certain, puisqu'il est appelé à représenter au moins 9% de l'enveloppe financière en question. En dépit de son importance, cet aspect est éludé dans le mode de répartition

actuel. Or, la radiographie précitée des finances communales a montré que les dépenses ordinaires obligatoires des communes tendent à augmenter avec le taux de chômage, notamment, c'est-à-dire l'un des paramètres qui détermineront le calcul de l'indice „socio-économique“ appelé à baliser la répartition de 9 à 10% du FDG.

En clair, la répartition des 9 à 10% imputables au critère socio-économique s'effectuera entre les communes *au pro rata* de la population de chacune d'entre elles, 25 pondérée par l'indice socio-économique calculé pour la commune. Ce dernier indice reposera sur les chiffres suivants, qui seront fournis annuellement par le STATEC:

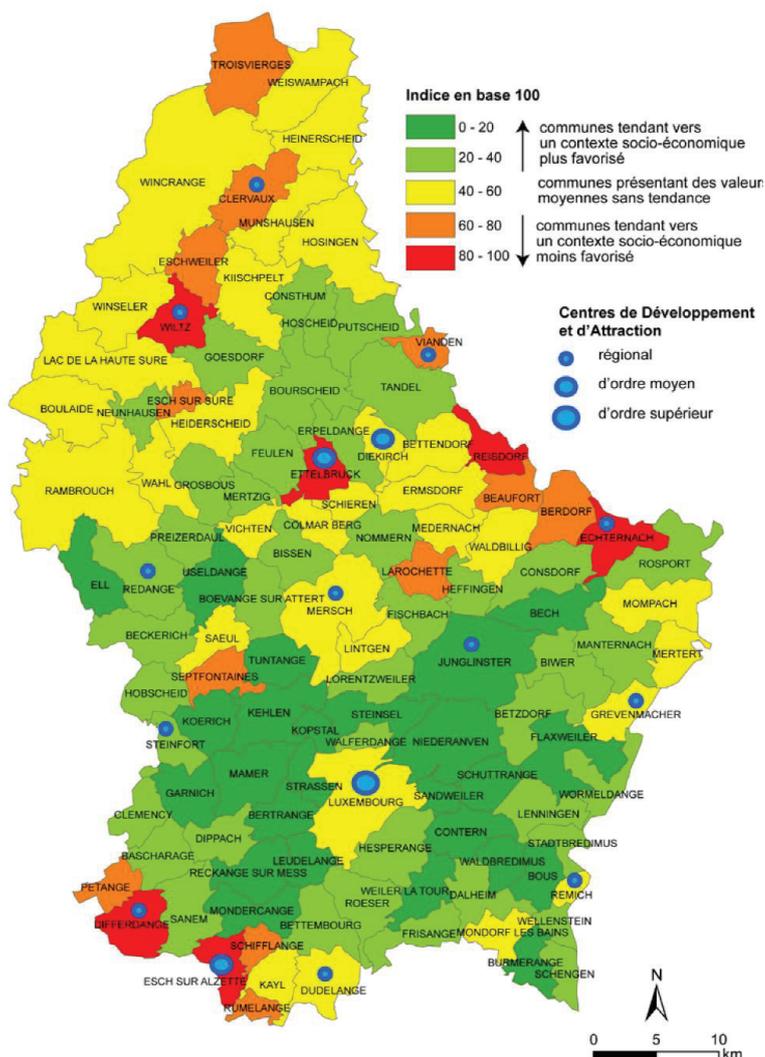
- la part des personnes bénéficiant du RMG;
- le taux de chômage communal;
- le salaire médian communal;
- la part des résidents de la commune travaillant dans des professions dites „de bas niveau“;
- la proportion de ménages monoparentaux.

Le CEPS-Instead (soit l'actuel LISER) avait en tout cas, dans une publication exhaustive de 2013²⁹, mis en évidence le fait que le Luxembourg „malgré sa dimension réduite, présente des niveaux de développement fort différents lorsque l'on observe certaines variables à l'échelle communale“. Ces disparités justifient assurément la prise en compte des aspects socio-économiques dans la répartition des ressources communales.

La pertinence des sous-indicateurs ci-joints, qui constituent le soubassement de l'indice socio-économique proposé dans le projet de loi sous avis, a été explicitement mise en exergue dans l'étude du CEPS-Instead, qui a d'ailleurs proposé et mené à bien le calcul d'un tel indice socio-économique, comme l'atteste la figure 1 ci-dessous.

²⁹ CEPS – Instead, „La cohésion territoriale au Luxembourg: quels enjeux?“, Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD2013; voir <http://www.dat.public.lu/strategies-territoriales/monitoring-iv1/La-cohesion-territoriale-et-sociale-au-Luxembourg.pdf>

Figure 1: Indice synthétique socio-économique du CEPS-Instead, 2008



Source : CEPS-Instead

Le CEPS-Instead soulignait cependant dans la même foulée l'importance absolue du facteur immobilier en ces termes: „les prix fonciers et immobiliers constituent, à l'heure actuelle, probablement le plus grand frein à la cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. En effet, c'est la capacité financière ou non des ménages à choisir leur lieu de résidence qui va, in fine, différencier les régions présentant des profils socio-économiques favorisés de celles qui sont en voie de paupérisation et qui sont moins attractives“.

Il était par ailleurs indiqué dans l'étude en question que si différents outils existent pour tenter d'apporter des éléments de correction sur le marché immobilier, dont le pacte logement³⁰, le Fonds du Logement de même que la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, et que si certaines communes favorisent directement l'accès social à la propriété (via des baux emphytéotiques, par exemple), ces louables initiatives „sont encore loin d'être suffisantes pour enrayer le processus de ségrégation sociale à l'œuvre dans le pays et lié aux prix immobiliers et fonciers“.

Dans ce contexte, on peut légitimement se demander si l'indice socio-économique ne devrait pas intégrer une composante reflétant les conditions de logement, par exemple le degré de vétusté de l'habi-

³⁰ Qui ouvre aux communes notamment le droit d'emphytéose ou de superficie, leur permettant de favoriser directement l'accès social à la propriété (en neutralisant le prix du foncier).

tat ou l'évolution des prix immobiliers par rapport au revenu médian. La prise en considération de ce sous-indicateur additionnel permettrait de préciser le „*portrait socio-économique*“ des communes, tout en incitant davantage ces dernières à tempérer la pression immobilière sévissant sur leurs territoires. La Chambre de Commerce ne peut qu'encourager les autorités à étudier la faisabilité d'une telle extension de l'indice socio-économique en direction de la sphère immobilière.

Le critère du logement pourrait être renforcé également par le truchement d'un autre critère de financement prévu dans le projet de loi sous revue, à savoir le critère „*logement social*“, relatif plus précisément aux logements sociaux que les communes donnent en location. La Chambre de Commerce se félicite de l'introduction d'un critère de financement explicitement associé à cette problématique essentielle de l'accès au logement des personnes financièrement les plus défavorisées. Elle regrette cependant le fait que le critère en question ne couvrirait qu'entre 0 et 1% de l'enveloppe totale du FDG. Compte tenu de l'acuité du défi du logement au Luxembourg, dont témoignent le niveau élevé des prix immobiliers et la hausse fort soutenue de ces derniers au cours des années récentes, de même que la pression salariale associée, la Chambre de Commerce souhaiterait que ce critère décisif se voie allouer un poids plus déterminant.

De manière plus précise, le projet de loi sous avis vise à indemniser les communes à raison de 1.500 EUR par logement social appartenant à la commune et donné en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Compte tenu du nombre de logements potentiellement concernés, le montant global de ces versements de 1.500 EUR aux communes devrait se situer dans la fourchette précitée, allant de 0 à 1% de l'enveloppe totale du FDG. Le solde entre ce montant global d'aides directes et la limite maximale de 1% du FDG serait cependant également attribué aux communes, mais sous la forme d'une augmentation de l'enveloppe „*indice socio-économique*“ du FDG (voir *supra* pour la description de ce critère, qui devrait en vertu de la réforme des finances communales se situer entre 9 et 10% de l'enveloppe globale du FDG).

Pour utiliser un exemple éclairant l'extrait du projet de loi sous avis, si 3.000 logements sociaux étaient au total concernés, le montant maximal directement alloué aux communes au titre du critère des logements sociaux sera égal à 3.000 logements * 1.500 EUR = 4,5 millions EUR par an. Or, ce critère est soumis à une limite maximale de 1% de l'enveloppe du FDG (total de 1.500 millions EUR par hypothèse³¹), soit 15 millions EUR. Le solde entre ces 15 millions et le montant directement alloué aux communes en relation avec les logements sociaux serait donc de 10,5 millions EUR, ce dernier montant étant, comme l'intervention directe, alloué aux communes, mais cette fois sous la forme d'une augmentation à due concurrence de l'enveloppe correspondant au critère socio-économique. Ce dernier critère porterait dès lors, dans l'exemple considéré, sur 9% de 1.500 millions de FDG (allocation initiale au FDG) plus le solde précité de 10,5 millions EUR, soit au total sur 145,5 millions EUR³².

Dans un tel cas de figure, le critère socio-économique porterait dès lors *in fine* sur un montant effectif égal à 9,7% de l'enveloppe globale du FDG (ce qui est en ligne avec la cible de 9 à 10% prévue au projet de loi sous avis), tandis que le critère du logement social se monterait à 0,3% de la même enveloppe FDG (conformément à la cible de 0 à 1%)³³. En d'autres termes, le poids exact du critère socio-économique dans l'enveloppe FDG à allouer serait, en vertu du projet de loi sous avis, déterminé conjointement à celui de ce critère relatif au logement social.

La Chambre de Commerce considère toutefois que seule l'intervention directe de 1.500 EUR par logement constitue un véritable incitant à une politique active du logement de la part des communes (à l'inverse du „*solde*“ venant s'ajouter à l'enveloppe socio-économique, qui sera réparti selon les critères socio-économiques, donc sans aucun égard à l'effort consenti par les communes respectives en matière de logement) et que ce montant de 1.500 EUR devrait dès lors être calibré de telle manière que le critère „*logements sociaux*“ se rapproche autant que possible de la limite de 1%. Il conviendrait même de relever substantiellement cette dernière limite, le montant précité de 1.500 EUR par logement ne couvrant en tout état de cause qu'une partie très réduite des frais totaux associés à la mise à disposition par la commune d'un logement social (frais de construction, de dossier, d'amortissement et d'entretien, etc.).

31 Selon le projet de budget pluriannuel 2017-2020 déposé à la Chambre des Députés le 12 octobre 2016 (document parlementaire n° 7051), l'enveloppe totale du Fonds de dotation globale des communes se monterait en fait à 1.611 millions EUR en 2017.

32 C'est-à-dire 135 millions EUR (9% de 1.500 millions) + 10,5 millions EUR.

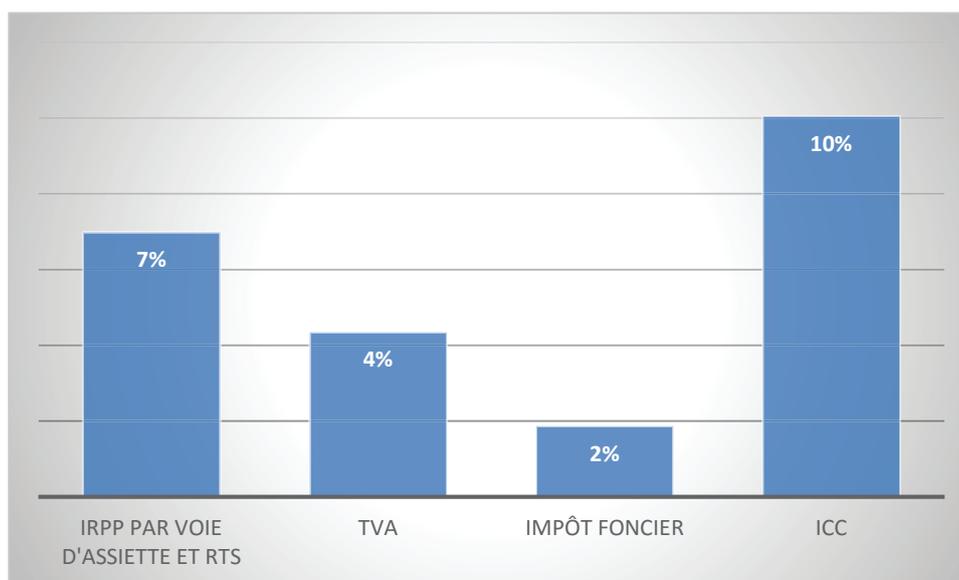
33 Les deux critères représentant toujours conjointement 10% de l'enveloppe globale.

La réforme en tant qu'élément de stabilisation et de diversification des recettes communales

La stabilité des recettes communales est l'un des objectifs explicitement identifiés dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Ce dernier élude cependant deux aménagements qui auraient utilement permis de renforcer cette stabilité.

En premier lieu, une adaptation des proportions de l'IRPP et de la TVA versées au FDG, respectivement égales à 18 et 10% actuellement dans le cadre du FCDF, aurait, si on en croit la radiographie de 2012 des finances communales publiée par la BCL et le Ministère de l'Intérieur, contribué à diminuer de manière significative la volatilité d'ensemble des recettes non affectées des communes. La radiographie ayant permis de constater que la volatilité de l'IRPP avait été plus élevée que celle des recettes de TVA sur la période 1995-2010, ses auteurs proposaient alors une diminution de la proportion de 18%, allant de pair avec une augmentation de la quote-part de 10% des communes dans la TVA. Or, le projet de loi sous avis, qui crée un FDG qui ne sera pour une part que l'émanation de l'actuel FCDF, n'a procédé à aucune adaptation de ces proportions de 18% et à 10%. La Chambre de Commerce considère que les calculs figurant dans la radiographie devraient être remis à jour, avec le cas échéant une adaptation de ces deux coefficients, l'idée méritant d'être creusée dans la présente réforme. Le tout, cependant, sans accentuer excessivement la volatilité des recettes de l'Etat central.

Graphique 3: Volatilité de quelques recettes sur la période 1995-2015 (coefficients de variation sur les séries corrigées de leur tendance, en %)



Sources : STATEC, calculs Chambre de Commerce.

Notes: Volatilité calculée non pas sur les montants de référence en tant que tels, mais sur la base des comptes nationaux établis en conformité avec le système européen de comptes; coefficient de variation: écart-type rapporté au montant des recettes correspondantes, le tout étant appliqué aux séries „stationnaires“, c'est-à-dire calculées après extraction des rythmes moyens d'augmentation respectifs. Les coefficients repris au graphique expriment donc une volatilité par rapport à l'évolution tendancielle et non la volatilité de la série elle-même, dont l'écart-type serait „contaminé“ par l'effet du „trend“ ascendant (tendance).

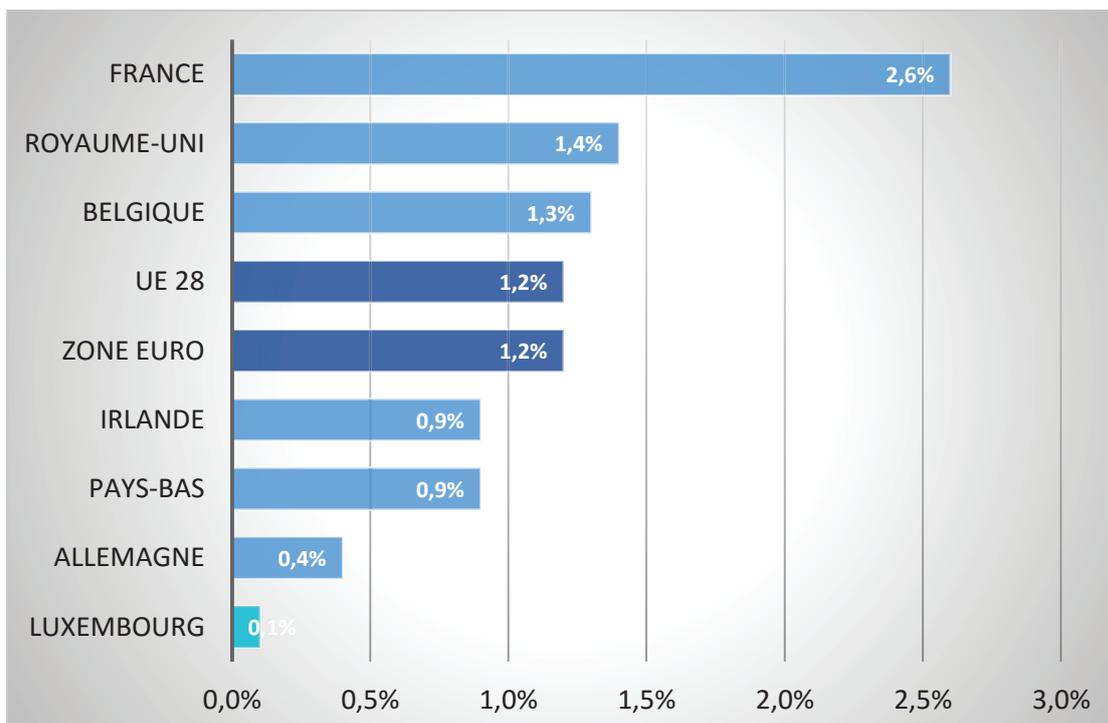
En second lieu, comme l'indique le graphique 1 *supra*, les recettes des communes considérées dans leur globalité dépendent de l'ICC à raison de 23% de leurs recettes totales environ, à comparer avec 1,2% seulement pour l'impôt foncier. Cette situation est regrettable du point de vue de la stabilité des recettes communales, car comme l'indique le graphique 3, l'impôt foncier fournirait aux communes un ancrage de stabilité que ne procure nullement un ICC caractérisé par un haut degré de variabilité. Cette instabilité de l'ICC n'est guère surprenante, car cet impôt est fortement concentré sur un petit nombre de secteurs et d'entreprises. En 2014, selon le Conseil économique et social (CES), 75% des recettes totales d'ICC étaient payées par 2% des contribuables. En outre, les activités financières et

d'assurance ont, toujours selon le CES, alimenté quelque 47% des recettes totales de l'ICC en 2014, les Soparfis représentant quant à elles 20% additionnels.

Cette situation d'ensemble ne devrait guère changer si la réforme des finances communales envisagée était appliquée en l'état. Les communes dépendraient toujours autant de l'ICC, sous la forme de leurs participations directes respectives et du solde de l'ICC réparti *via* le FDG.

La Chambre de Commerce en appelle dès lors à un rééquilibrage global des recettes communales, dans le cadre de la réforme des finances communales ou dans la foulée de cette réforme. Ce rééquilibrage consisterait à revaloriser la base de l'impôt foncier, qui n'a été adapté que de manière très parcellaire depuis 1941, ou à mettre en œuvre une refonte de l'impôt produisant des effets similaires. En raison de la stagnation corrélative de la base de l'impôt, les recettes de l'impôt foncier au Luxembourg atteignent un niveau extrêmement bas par rapport aux pays limitrophes ou à la zone euro. Alors que l'impôt foncier (et les impôts assimilables) représentent en moyenne 1,4% du PIB au sein de la zone euro selon la Commission européenne, le produit de l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB au Luxembourg et ce en dépit du pourcentage élevé de propriétaires de logements au Grand-Duché et d'une surface moyenne des logements élevée en comparaison internationale. Une „*correction*“ de cet état de fait renforcerait la stabilité des recettes communales tout en accroissant leur montant absolu. Les communes pourraient dès lors réduire leur dépendance vis-à-vis de cette ressource extrêmement volatile que constitue l'ICC.

Graphique 4: Importance de la fiscalité foncière (en % du PIB)



Source : Eurostat (impôt sur la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions).

Un tel rééquilibrage pourrait s'opérer de deux manières, qui pourraient d'ailleurs être combinées:

Premièrement, la refonte de l'impôt foncier pourrait s'accompagner d'un allègement coordonné mais „à la carte“ des taux communaux d'ICC, le cas échéant dans le cadre d'un „*Pacte global*“ entre l'Etat et les communes. Cette modalité permettrait à chaque commune de continuer à doser au mieux la composition de ses recettes. Le projet de loi sous avis constituerait cependant un obstacle de taille à une telle combinaison, car comme mentionné ci-dessus le taux communal d'ICC serait contraint de se mouvoir dans un couloir fort étroit. A titre d'exemple, le rééquilibrage proposé deviendrait totalement impraticable dans le cas (nullement isolé) de la ville de Luxembourg. Cette dernière ne serait en effet plus en mesure de combiner une hausse de ses recettes perçues au titre de l'impôt foncier et une dimi-

nution de taux de l'ICC puisque ce dernier devrait, en vertu du projet de loi sous revue, demeurer rivié à l'actuel seuil des 225%.

Deuxièmement, une refonte de l'impôt foncier, ou du moins de sa base, pourrait aller de pair avec une adaptation à la baisse du taux de la base d'assiette global de l'ICC, qui s'établit actuellement à 3%. Pour rappel, ce taux vient multiplier le taux communal, pour déterminer le taux „final“, qui s'établit par exemple à 6,75% (soit le taux communal de 225% * 3%) à Luxembourg-Ville. Ce taux de la base d'assiette a d'ailleurs déjà été révisé de 4% à 3% en 2002, dans le cadre de la réforme fiscale du début des années 2000.

Le taux de base d'assiette s'applique par définition à l'ensemble des communes. Un rééquilibrage des recettes s'opérant par le truchement de ce taux serait tout à fait concevable, même dans la foulée de la mise en œuvre de la réforme envisagée des finances communales. A l'inverse de l'option précédente (ajustement coordonné mais à la carte des taux communaux), une telle adaptation homogène et indifférenciée ne permettrait cependant pas à chaque commune prise isolément de s'adapter en fonction de l'impact, forcément très différent d'une commune à l'autre (du fait de prix immobiliers fort disparates, notamment) de la revalorisation de la base de l'impôt foncier.

Le rééquilibrage devrait constituer l'une des pierres angulaires de toute réforme du financement des communes, non seulement parce qu'il permettrait de stabiliser le financement des pouvoirs locaux, mais également en raison de son incidence sur ce paramètre essentiel que constitue le logement. Le Grand-Duché se caractérise par une hausse soutenue des prix du logement et rien ne laisse présager un freinage de cette évolution, ce qui n'étonnera guère face à un marché du logement soumis à une demande fortement et structurellement supérieure à l'offre. Une adaptation de l'impôt foncier, notamment de sa composante „B6“ portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, permettrait d'atténuer cette tension récurrente entre l'offre et la demande, surtout si une partie des importantes recettes additionnelles était canalisée vers des mesures favorisant l'offre de logements, par exemple un effort accru en matière de construction de logements sociaux. Le faible niveau de l'impôt foncier levé à l'heure actuelle n'incite assurément guère à une gestion parcimonieuse de la ressource „terre“. Il importe enfin de rappeler que la demande de logements est déjà stimulée par nombre d'avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires de logements.

Un rééquilibrage de la situation par l'intermédiaire de l'impôt foncier permettrait de renforcer à plusieurs égards la réforme fiscale prévue pour 2017 et celle des finances communales et, ainsi, de les compléter harmonieusement, en en faisant de véritables instruments de redéploiement économique et social.

Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier est prioritaire, elle souhaite dans le même temps que tout aménagement en la matière s'effectue de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement ne repose excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si la catégorie B6 de l'impôt foncier, portant précisément sur les „terrains à bâtir à des fins d'habitation“ était davantage mise à contribution. La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manœuvre existantes en la matière.

Recettes communales: pour un réajustement plus global à moyen terme

Le rééquilibrage des recettes communales abordé ci-dessus, reposant sur une part plus importante réservée à l'impôt foncier, devrait s'accompagner, dans une perspective de moyen terme, d'une refonte de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait notamment à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC, par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements.

Dans un stade ultime, les deux impôts pourraient même être purement et simplement fusionnés. L'impôt „unique“ résultant d'une telle fusion serait tout à fait compatible avec la réforme des finances communales sous avis. Il suffirait en effet de prévoir une proportion fixe globale de versement de cet impôt unique au FDG, à l'instar de la situation prévalant pour la TVA (10% versés au FCDF et au futur FDG) et pour l'IRPP (18%).

Des modalités pourraient être mises en place afin de maintenir un intéressement communal approprié, sur la base de la localisation de l'impôt. D'autres modalités pourraient permettre aux communes

de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire, en fonction des préférences respectives de leurs administrés tant en termes de taxation que d'accès aux biens collectifs. Cette modulation pouvant s'opérer sous la forme d'additionnels positifs, nuls ou négatifs.

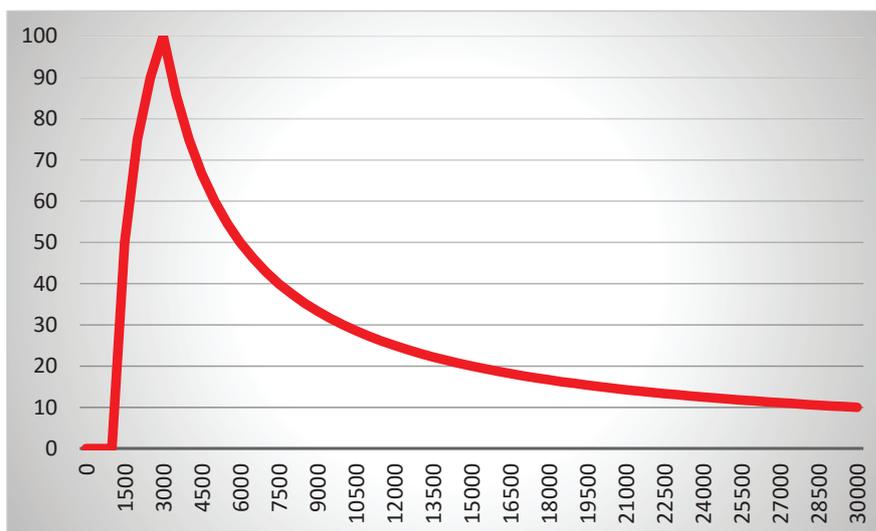
Il est par ailleurs essentiel que les actuels abattements pour l'ICC dont bénéficient les PME fassent l'objet d'aménagements, afin d'être répercutés de manière appropriée au niveau de l'impôt des sociétés remanié.

La réforme et l'efficacité des dépenses communales

Le projet de loi sous avis renferme une intéressante innovation en matière de fusion des communes. Ces dernières bénéficieraient en effet désormais, dans le cadre de la répartition des avoirs du FDG, d'une dotation forfaitaire annuelle dépendant de la population, comme indiqué *supra*. Elle serait nulle pour les communes de moins de 1.000 habitants, de 300.000 EUR par an au-delà d'une population de 3.000 personnes et évoluerait linéairement entre ces deux pôles. Dans l'état actuel des choses, ce forfait se monterait pour l'ensemble des communes luxembourgeoises à un montant de 21 millions EUR, soit seulement 2% des recettes totales des communes en 2015. Comme l'indique le graphique suivant, l'incitant en question atteindrait au maximum 100 EUR par habitant et par an (et ce pour une commune de 3.000 habitants)³⁴, ce qui paraît réduit à l'aune des recettes moyennes par habitant des communes du Grand-Duché – soit 4.600 EUR par an. La Chambre de Commerce regrette l'ampleur assez mesurée de cet incitant bienvenu.

Ce nouveau dispositif repose en outre sur des seuils paraissant assez bas. Une taille „optimale“ de 3.000 habitants semble en effet fort réduite dans l'absolu et à l'aune de certains pays étrangers. Par exemple, une commune moyenne compte 18.000 habitants en Belgique. En outre, la radiographie des finances communales de la BCL (phase II, mai 2012) avait permis de montrer, sur la base d'une analyse économétrique des dépenses ordinaires obligatoires des communes, que le seuil de population „à dépense minimale“ se situe entre 4.000 et 11.000 habitants – le milieu de la fourchette étant dès lors égal à environ 8.000 habitants – soit en tout état de cause un seuil bien supérieur aux 3.000 personnes considérées dans le projet de loi sous avis.

Graphique 5: Montant moyen par habitant du forfait FDG lié à la population
(en EUR par habitant, jusqu'à 30.000 habitants)



Source : Projet de loi sous avis, STATEC pour la population au 1^{er} janvier 2016, calculs Chambre de Commerce. Population en abscisse.

³⁴ Ce qui signifie également que le nouveau dispositif découragerait la fusion de deux ou plusieurs communes se situant actuellement aux alentours de 3.000 habitants. Ainsi, deux communes comptant chacune 3.000 habitants percevraient 100 EUR par habitant avant fusion et 50 EUR seulement par la suite.

Plus largement, la Chambre de Commerce invite les autorités à compléter, sinon dans l'immédiat du moins dans un avenir proche, la réforme des finances communales par un volet portant explicitement sur une gestion efficace des dépenses communales. Un tel volet consisterait par exemple à concevoir des indicateurs de performances des communes, permettant de juger de l'efficacité en termes de dépenses dans les différentes communes du pays. C'est là assurément un aspect complexe, mais un groupe de travail pourrait à tout le moins être considéré à ce propos.

La Chambre de Commerce tient également à souligner l'importance des synergies et coordinations entre communes dans le domaine des investissements publics (les équipements sportifs et culturels, notamment). Il convient en clair d'éviter toute duplication d'investissements, soit la mise en œuvre d'investissements similaires entre des communes situées à une faible distance l'une de l'autre. Cette duplication multiplie les coûts non seulement de construction, mais également d'entretien. Par ailleurs, de meilleures synergies permettraient de privilégier les investissements dotés du plus fort effet d'entraînement économique et social, au détriment d'investissements „de prestige“³⁵.

De manière plus générale, un inventaire exhaustif des transferts de l'Etat aux communes devrait être lancé, afin d'inciter les communes à tenir compte au mieux de l'incidence de leurs investissements sur d'autres entités („externalités“) et à collaborer avec d'autres communes en fonction du bassin géographique des retombées de leurs projets d'investissement. Un tel examen critique des subventions en capital de l'Etat central aux communes s'impose d'autant plus que „les règles d'attribution des subventions ne sont pas suffisamment claires et transparentes pour satisfaire pleinement à leur objectif, aussi bien pour les communes que pour l'Etat“ et que „les démarches administratives auxquelles sont soumises les communes pour l'obtention des subventions sont importantes et pas uniformisées (multitude d'intervenants et de procédures). Le pouvoir de décision final quant à l'octroi des aides relève des ministres, chacun pour son domaine de compétence. Ce manque de transparence aussi bien pour les règles d'octroi (montants, taux de subventionnement, plafonds, etc.) que pour les procédures de demande peut par moment provoquer un sentiment de traitement inégalitaire auprès des communes“³⁶. La Chambre de Commerce souhaite vivement que des progrès en la matière viennent compléter au plus vite la réforme des finances communales.

La Chambre de Commerce constate enfin que les dépenses ordinaires des communes par habitant vont de 1 à 3 au Luxembourg, ce qui met en exergue un important potentiel d'économies dans certaines localités. Les autorités devraient à tout le moins demander à des experts reconnus de mettre en œuvre une analyse de l'efficacité des dépenses communales. L'objectif ne consistant pas à stigmatiser certaines communes, mais plutôt à établir les jalons d'une meilleure compréhension des ressorts de la dépense communale. A charge ensuite pour les communes de mettre en application les meilleures pratiques identifiées à cette occasion.

L'impact d'ensemble de la réforme sur les finances publiques

Selon l'exposé des motifs et la fiche d'impact financier du projet de loi sous avis, la réforme des finances communales contribuerait à détériorer le solde de l'Administration centrale à raison de 90 millions EUR environ, en faveur des communes. Cet impact serait lié à des éléments qui ne sont pas directement associés à l'instauration du FDG, à savoir les charges additionnelles pour l'Etat central découlant de la reprise par ce dernier de la rémunération du personnel de l'enseignement fondamental (153 millions EUR en 2017), ainsi que la compensation partielle de ces charges s'effectuant par le biais d'une suppression du financement, par l'Etat, des cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie dues à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC; 50 millions EUR en 2017). Le tout serait complété par un ajustement du calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du FDG (impact prévu de 13 millions EUR en base 2017)³⁷.

35 Voir à cet effet l'A&T n°17 de la Chambre de Commerce, „Des investissements publics efficaces: une formidable opportunité de redressement“, publié en octobre 2015: <http://www.cc.lu/uploads/media/A-T-17.pdf>.

36 Ces deux citations sont issues de la *Radiographie des finances communales – 2ème Phase du Projet* – Document élaboré en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement, Version du 23 mai 2012 (page 61, partie du Ministère de l'intérieur).

37 Ces deux derniers éléments „compensatoires“ seront retranchés de l'enveloppe FDG distribuée aux communes. La diminution en question atteindra donc 63 millions EUR en 2017 (et 71 millions en 2020 selon la fiche financière du projet de loi sous avis).

Ces trois ajustements ne donneraient en principe pas lieu à une détérioration du solde budgétaire des Administrations publiques (définition „européenne“), puisque seuls des transferts internes à cette entité globale seraient concernés. Une détérioration de 90 millions EUR du solde de l'Administration centrale s'accompagnerait donc d'une amélioration de même ampleur des soldes des Administrations locales. Cette compensation suppose cependant que certaines communes n'affectent pas le „ballon d'oxygène“ de 90 millions EUR octroyé par l'Etat au financement de dépenses nouvelles.

En vertu de l'article 10 du projet de loi sous revue, les trois ajustements précités vont en outre s'accompagner d'un transfert transitoire directement à charge du budget de l'Etat³⁸. A partir de 2017, ce dernier versera en effet une somme à chaque commune négativement affectée par le nouveau mécanisme de financement, qui lui permettra de maintenir ses recettes nominales³⁹ au niveau observé en 2015 (année de référence)⁴⁰. Par la force des choses, compte tenu de la croissance „spontanée“⁴¹ des recettes, cette intervention de l'Etat s'étiolera graduellement pour revenir à zéro vers 2021-2022. Le montant global de l'intervention „compensatoire“ de l'Etat se monterait à 10 millions EUR en 2017 et il reviendrait à 100.000 EUR en 2020 selon la fiche financière.

La Chambre de Commerce aurait finalement souhaité davantage de précisions sur les retombées budgétaires, tant pour l'Etat que pour les communes, au-delà de l'horizon 2017-2020 couvert dans la fiche financière. Il serait en particulier légitime de s'interroger sur l'évolution à moyen terme du financement de la CPFEC dans un contexte de vieillissement démographique.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

38 Il sera d'ailleurs déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

39 Plus exactement et pour l'essentiel, les recettes découlant du FDG, augmentées de la participation directe des communes au produit de l'ICC.

40 Il convient de noter que si une commune concernée a réduit son taux d'ICC par rapport à 2015, la compensation ne s'effectue que sur la perte de recettes (par rapport à 2015) calculée à taux d'ICC inchangé.

41 Découlant de la croissance économique et de l'inflation.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7036/02

N° 7036²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(15.11.2016)

Par dépêche du 18 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

D'après la lettre de saisine, les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) seront sollicités.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 11 novembre 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi sous rubrique trouve son origine dans le programme gouvernemental qui a annoncé de „faire de la réforme des finances communales une réalité“. Il entreprend „d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel reconnues par toutes les parties prenantes et, par ailleurs, confirmées par la Banque Centrale du Luxembourg dans le cadre de son étude portant sur la radiographie des finances communales en janvier 2012“.

D'après les auteurs, la réforme des finances communales poursuit deux grands objectifs, consistant:

- à garantir le financement des communes par des recettes non affectées stables et
- à mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes.

Les auteurs envisagent la stabilisation des recettes communales „tant au niveau local, entre communes, qu'au niveau régional, en prenant comme point de repère les quatre circonscriptions électorales“.

- Par ailleurs, et toujours d'après les auteurs, le projet de loi
- prend en compte les objectifs de l'aménagement du territoire,
 - stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois, et
 - incite les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Il est à noter que le projet de loi, tel qu'il est parvenu au Conseil d'État, n'était pas accompagné d'un tableau synoptique de données chiffrées. L'exposé de la pertinence de la réforme du système de financement des communes aurait gagné en éloquence et en compréhensibilité – pour ne pas dire en transparence – si, par exemple, il avait été accompagné, d'une part, d'un document retraçant sur une série d'exercices révolus, commune par commune, l'évolution des ressources financières de celles-ci et simulant, à base de ces mêmes données, pour ces mêmes exercices, pour toutes les communes, l'impact de la réforme envisagée et, d'autre part, éventuellement, d'une étude sur les besoins futurs des communes, tenant compte de leurs missions. Dans ces circonstances, il eût sans doute été aisé, d'un côté, d'appréhender les disparités de revenus alléguées, d'en comprendre les causes, ainsi que de saisir la désuétude et la non-adéquation des critères de répartition actuels, et, de l'autre côté, de connaître l'impact précis et de vérifier l'adéquation des nouveaux critères de répartition des ressources financières constituant la dotation globale des communes.

À sa demande, le Conseil d'État a reçu de la part du Ministère de l'intérieur, par courriel du 20 octobre 2016, certaines données chiffrées. Les tableaux de données communiqués renseignent les ratios utilisés se basant sur des données de 2012, la répartition du FCDF¹ et de l'ICC² pour l'année 2015. En outre, un autre tableau reprend de façon comparative, commune par commune, l'avoir disponible par habitant, d'un côté, la part reçue en 2015 selon le système actuellement applicable (FCDF + ICC – FpE³ – Ens.Fond⁴) et, de l'autre côté, celle calculée selon le système en projet (FDGC⁵ + ICC – FpE). Concernant ces données, se posent les questions suivantes:

- Est-ce que de telles simulations (avant réforme et après réforme) ont été effectuées pour d'autres années, afin de pouvoir déceler les effets éventuels des critères en projet et de montrer les disparités actuelles?
- Est-ce qu'il ne serait pas utile et transparent de disposer d'un tel tableau plus détaillé relevant, pour le système de financement actuel et pour le nouveau système de financement, la part de la contribution redistribuée pour chacun des différents critères?
- L'ICC mentionné désigne-t-il pour les deux calculs la même part? Une réponse affirmative n'est que difficilement concevable, étant donné que, dans le système actuel, l'ICC fait l'objet d'une redistribution. Il faudrait, pour être transparent, indiquer quelle est la part propre que la commune garde et quelle est la part qu'elle récupère du système de la péréquation. Pour le système nouveau, il ne peut évidemment s'agir que de la part de l'ICC que la commune garde, la part répartie n'étant plus identifiable car elle se confond au sein du FDGC avant application des critères de redistribution.

Compte tenu des questions soulevées, ces données ne sont pas adaptées à trouver des réponses aux interrogations esquissées ci-dessus.

*

Avant d'examiner le système de financement des communes proprement dit, le Conseil d'État voudrait évoquer le cadre dans lequel évoluent les missions communales. Les communes, d'après l'article 107 de la Constitution, „forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres“. La Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et approuvée par la loi du 18 mars 1987⁶, définit le concept d'autonomie locale comme „le droit et la capacité effective pour les

1 Fonds communal de dotation financière

2 Impôt commercial communal

3 Fonds pour l'emploi

4 Enseignement fondamental

5 Fonds de dotation globale des communes

6 Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 (Mém. A – 18 du 27 mars 1987)

collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques⁷. Elle exige par ailleurs que „les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi“, tout en précisant que „cette disposition n’empêche pas l’attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi⁸, et que „les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n’est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité⁹. L’article 9 de la Charte européenne de l’autonomie locale énonce les grands principes auxquels le système de financement des communes doit correspondre¹⁰. La Charte stipule dans ce contexte notamment que „les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l’exercice de leurs compétences“.

Au nombre des missions assumées par les communes luxembourgeoises, il faut distinguer les missions obligatoires des missions facultatives.

Les missions obligatoires sont celles que les communes sont tenues d’assumer afin de garantir le fonctionnement de la communauté locale. Elles découlent de la Constitution et des lois.

Aux termes du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités dont les articles 49 et 50 ont toujours force de loi, les communes ont „deux espèces de fonctions à remplir: les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l’administration générale de l’État, et déléguées par elle aux municipalités¹¹.

Parmi les fonctions „propres au pouvoir municipal“, c’est-à-dire parmi les missions originaires des communes, qui se rattachent directement à l’essence même du pouvoir communal, le décret énonce, entre autres, la mission de veiller à la propreté et à la salubrité publiques¹². Cette mission comporte pour les communes l’obligation d’assurer sur leur territoire l’approvisionnement de la population en

7 Charte européenne de l’autonomie locale, art. 3, paragraphe 1^{er}

8 Charte européenne de l’autonomie locale, art. 4, paragraphe 1^{er}

9 Charte européenne de l’autonomie locale, art. 4, paragraphe 2

10 Charte européenne de l’autonomie locale:

Art. 9. Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l’exercice de leurs compétences.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d’impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l’évolution réelle des coûts de l’exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d’option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d’une manière appropriée, sur les modalités de l’attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L’octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d’investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

11 Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités (Legilux: Mém. A – 1 du 14 décembre 1789):

Art. 49.: „Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir: les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l’administration générale de l’État, et déléguées par elle aux municipalités.“

12 Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités:

Art. 50.: Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l’inspection des assemblées administratives, sont: de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; de régler et d’acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de diriger et 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 sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

eau potable, l'élimination et le traitement des eaux usées ou encore l'élimination et le traitement des déchets. D'autres missions originaires des communes découlent du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI, article 3¹³, par exemple celle inscrite au numéro 1 de cet article et qui comporte pour les communes l'obligation d'aménager et d'entretenir la voirie locale, ou encore celle inscrite au numéro 5 du même article et qui comporte pour elles l'obligation d'organiser et de tenir à disposition les services de secours et de prévention en matière de lutte contre les incendies ou en cas de catastrophe.

Le décret de 1789 n'énumère pas les fonctions „propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités“. Pour illustrer cette catégorie de missions obligatoires, on peut mentionner la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental ou encore la rédaction des actes et la tenue des registres de l'état civil, missions dont elles sont chargées par la Constitution¹⁴. On peut aussi relever la gestion des cimetières¹⁵ ou les charges en relation avec les offices sociaux¹⁶.

L'exercice des missions obligatoires est souvent encadré par des lois spéciales qui définissent le cadre auquel les communes doivent se conformer, par exemple la législation relative à l'enseignement fondamental, la législation relative à la gestion de l'eau, la législation relative à la gestion des déchets ou la législation relative aux services de secours. Sauf dans les matières qui sont d'ordre public, comme l'état civil, les communes conservent, à l'intérieur du cadre tracé par la loi, l'autonomie du choix des moyens à mettre en œuvre pour s'acquitter de leurs missions. Ainsi, elles sont libres d'organiser les services communaux (enlèvement des déchets, approvisionnement en eau potable, évacuation et traitement des eaux usées, etc.), soit en régie directe, soit en collaboration avec d'autres communes, soit en sous-traitance.

Les missions facultatives des communes sont celles dans lesquelles elles s'engagent librement, en toute autonomie. Elles en définissent le cadre réglementaire, financier et matériel et décident des moyens à mettre en œuvre pour leur exécution. On peut distinguer deux sortes de missions communales facultatives: celles qui sont d'intérêt général et celles qui sont d'intérêt purement local. Les missions d'intérêt général sont des missions pour lesquelles la commune a librement opté, mais qui sont accompagnées financièrement par l'État, dans une optique de politique nationale, dans des domaines aussi variés comme l'encadrement social et familial (crèches, structures pour personnes âgées, etc.), la culture, les sports et loisirs, le transport public (intra- et intercommunal) ou encore la santé publique. Les missions communales d'intérêt purement local sont des missions pour lesquelles la commune a librement opté, mais pour lesquelles aucune aide spécifique ni aucune recommandation de la part de l'État ne sont prévues. Des missions facultatives d'intérêt purement local peuvent exister à l'intérieur

13 Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI (Legilux: Mém. A – 5 du 24 août 1790)

Art. 3.: Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont:

- 1° *Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puissent nuire par sa chute; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles;*
- 2° *Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens;*
- 3° *Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;*
- 4° *L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;*
- 5° *Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district;*
- 6° *Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.*

14 Constitution

Art. 107(5), troisième phrase. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

15 Loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles (Mém. A – 55 du 8 septembre 1972).

16 Loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Mém. A – 260 du 29 décembre 2009).

de missions obligatoires ou de missions facultatives d'intérêt général. Ainsi, une commune peut offrir des services accessoires dans le cadre de l'enseignement fondamental, par exemple des voyages scolaires.

Comme toutes les missions communales, obligatoires et facultatives, nécessitent un financement, les communes doivent disposer des revenus nécessaires pour y faire face.

Parmi les revenus communaux, on distingue les revenus non-affectés des revenus affectés, ceci tant au niveau des revenus ordinaires ou de fonctionnement qu'au niveau des recettes en capital extraordinaires ou d'investissement. Il est à noter que les ressources financières non affectées des communes sont le garant de leur autonomie: plus les revenus non affectés sont élevés, plus effective est l'autonomie communale.

*

Tout système de financement des communes doit reposer sur l'article 107 de la Constitution et répondre aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le système de financement actuel des communes se présente comme suit.

Les ressources de fonctionnement des communes (budget ordinaire) peuvent être regroupées en quatre catégories:

- les impôts locaux que sont l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt foncier (IF);
- la dotation financière étatique par l'intermédiaire du Fonds communal de dotation financière (FCDF);
- les taxes rémunératoires et les redevances locales;
- les subsides spécifiques de l'État.

Les deux premières catégories de ressources de fonctionnement (impôts locaux et dotation FCDF) sont des ressources non affectées à une dépense particulière. Elles constituent des ressources budgétaires générales servant au financement de toutes les activités communales (missions obligatoires et facultatives).

Les deux dernières catégories de ressources de fonctionnement (redevances locales et subsides spécifiques de l'État) sont des ressources affectées que la commune perçoit en contrepartie d'une dépense. Ainsi, la perception des taxes rémunératoires ou des redevances est liée à la prestation par la commune d'un service qu'elle a préfinancé. Des subsides spécifiques lui sont alloués par l'État afin de diminuer les charges incombant à la commune lorsque celle-ci s'engage dans des domaines spécifiques définis par la politique étatique (ex.: enseignement musical; structures d'accueil pour enfants, etc.).

Les ressources en capital des communes ne sont citées que pour mémoire, car elles ne sont pas affectées directement par le projet de réforme faisant l'objet du présent avis. Les ressources en capital des communes (budget extraordinaire) proviennent des catégories suivantes:

- le report de l'excédent du budget/compte ordinaire de l'année au budget extraordinaire d'investissement;
- le report de l'excédent global des années antérieures;
- les recettes de l'emprunt;
- les recettes de la vente d'actifs communaux;
- les aides spécifiques d'investissement allouées par l'État¹⁷.

Seule la dernière catégorie des ressources en capital (aides étatiques spécifiques à l'investissement) est une ressource affectée au sens cerné plus haut, toutes les autres ressources en capital constituant des ressources non affectées.

Parmi les différentes sources de financement énumérées ci-dessus, le projet de réforme sous avis affecte essentiellement la distribution des recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et la distribution des moyens financiers mis à disposition et accordés par l'État aux communes par l'intermédiaire

¹⁷ Par exemple: pour l'aménagement des pistes cyclables, la construction de collecteurs d'eaux usées ou de stations d'épuration; l'aménagement de zones industrielles; la construction de centres intégrés pour personnes âgées; certaines installations sportives; certaines infrastructures culturelles.

du Fonds communal de dotation financière (FCDF), lequel fonds sera remplacé par un nouveau fonds dénommé Fonds de dotation global des communes (FDGC).

L'ICC a été introduit par la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936¹⁸, maintenue en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944¹⁹. Cette loi autorise les communes à percevoir un impôt commercial. L'ICC frappe exclusivement les bénéfices générés par les activités commerciales, industrielles et artisanales sur le territoire communal. Les opérations d'assiette et de perception sont effectuées par l'Administration des contributions directes, alors que les taux communaux de l'ICC sont fixés annuellement par les conseils communaux, sous l'approbation souveraine, en vertu de l'article 107 de la Constitution et de l'article 105 de la loi communale. Du montant de l'ICC généré sur le territoire d'une commune, une partie seulement reste acquise à cette commune, l'autre partie, variant dans le système actuel entre 42 pour cent et 67 pour cent en fonction de la situation financière de la commune, étant „versée“ au fonds de la péréquation de l'ICC pour être redistribuée par après à toutes les communes du pays. De cette manière, toutes les communes bénéficient du produit de l'ICC, tout en maintenant un incitatif financier compris entre 58 pour cent et 33 pour cent au profit des communes accueillant des activités commerciales, industrielles ou artisanales sur leur territoire et qui, de ce fait, sont davantage exposées aux nuisances directes éventuellement générées par ces activités. Après cette péréquation, le revenu que chaque commune retire de l'ICC généré sur le territoire national se compose de la part d'ICC généré sur son territoire, diminuée de la part d'ICC généré sur son territoire qu'elle contribue au fonds de péréquation spécial, augmentée de la part d'ICC qu'elle retire du fonds de péréquation de l'ICC²⁰.

Dans le système de financement actuel des communes, des disparités de revenus sensibles par commune existent. Elles proviennent de la quote-part de l'ICC généré sur le territoire communal, que la commune ne doit pas contribuer au fonds de péréquation spécial, et qui peut diverger considérablement d'une commune à l'autre. Depuis l'année 2015²¹, l'intéressement maximum par habitant est en plus limité par commune à trois fois l'intéressement moyen (au niveau du pays). L'excédent est intégralement détourné du secteur communal pour contribuer au financement du Fonds pour l'emploi.

À côté de l'ICC, il existe encore un autre impôt communal: l'impôt foncier (IF). L'IF a été introduit par la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936²², maintenue en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944²³. Cette loi autorise les communes à percevoir un impôt foncier. L'impôt foncier est un impôt sur la fortune, frappant le patrimoine immobilier. Les opérations d'assiette et de perception sont effectuées par l'Administration des contributions directes, alors que le taux communal de l'ICC est fixé annuellement par les conseils communaux, sous l'approbation souveraine, en vertu de l'article 107 de la Constitution et de l'article 105 de la loi communale. Le produit total de l'IF reste acquis à la commune sur le territoire de laquelle il est généré. Même si le produit de l'IF est insignifiant, il présente toutefois un certain potentiel de croissance depuis que les relations entre les différents taux de l'IF ont été supprimées et que chacun des six taux possibles peut être fixé indépendamment des autres taux²⁴.

Le Fonds communal de dotation financière (FCDF) tire sa base légale de l'article 38 de la loi budgétaire du 22 décembre 1987²⁵. Par l'intermédiaire de ce fonds, l'État gratifie annuellement les communes d'une dotation non affectée. Celle-ci est calculée sur la base du produit d'impôts étatiques (impôts partagés) dans les proportions suivantes:

- 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;

18 *Gewerbesteuer-gesetz vom 1. Dezember 1936* (Legilux: Mém. A – 901 de 1936).

19 Arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 concernant les impôts, taxes, cotisations et droits (Mém. – A 10 du 28 octobre 1944).

20 La part de l'ICC que la commune retire du fonds de péréquation est calculée pour 45% en fonction du nombre de salariés résidents engagés auprès d'une entreprise soumise à l'ICC, pondéré par le taux communal de l'ICC, et pour 55% en fonction de la population résidente de la commune concernée

21 Loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, art. 8, tel que cet article résulte de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), (Mém. A – 257 du 24 décembre 2014)

22 *Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936* (Legilux: Mém. A – 900 de 1936).

23 Arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944, précité

24 Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitation création d'un pacte logement avec les communes, art. 33, (Mém. A – 159 du 27 octobre 2008)

25 Loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 (Mém. A – 106 du 24 décembre 1987)

- 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
- 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules routiers;
- un montant forfaitaire à établir annuellement à charge du budget de l'État.

Le FCDF est alimenté par divers crédits du budget par ordre (taxe sur la consommation d'alcool, 10 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée et 20 pour cent de la taxe sur les véhicules routiers) et par le crédit d'un article du budget du Ministère de l'intérieur variant en fonction du montant calculé de la dotation du FCDF.

Les avoirs du FCDF sont distribués aux communes en fonction de critères reflétant la structure administrative de base de la commune, la superficie de la partie „*non aedificandi*“ du territoire communal, l'effectif de la population communale, et la densité de la population²⁶. Il s'agit de variables primaires qui se retrouvent à la base de toutes les charges et dépenses incombant aux communes.

*

Le projet de loi sous avis prévoit d'abolir le FCDF pour le remplacer par un nouveau fonds, le „Fonds de dotation globale des communes“ (FDGC). À côté de tous les actifs recueillis actuellement par le FCDF²⁷, le FDGC recueille en plus les recettes de l'ICC, destinées à être réparties entre toutes les communes²⁸. Les avoirs du FDGC ainsi composé sont distribués entre les communes suivant des critères nouveaux. La péréquation propre à l'ICC qui est actuellement opérée pour équilibrer entre les communes les recettes de cet impôt n'aura plus lieu.

Aux termes de l'article 3²⁹ de la loi en projet, les avoirs du FDGC sont répartis entre les communes, suivant de nouveaux critères, comme suit:

- un montant forfaitaire équivalent à 150 euros par habitant au-delà du nombre de 1.000 habitants avec un plafond de 300.000 euros par commune;
- le reste, à raison
 - o de 82 pour cent suivant des critères axés sur la population ajustée (source STATEC), critères détaillés à insérer dans un règlement grand-ducal,

26 Voir à ce sujet par exemple l'article 25 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (Mém. A – 242 du 23 décembre 2015). Des dispositions similaires se retrouvent dans toutes les lois budgétaires depuis la création du FCDF par la loi budgétaire précitée du 22 décembre 1987.

27 La totalité du produit net de l'impôt sur la consommation de l'alcool; 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires; 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe; 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs; un montant forfaitaire à établir annuellement à charge du budget de l'État.

28 C'est-à-dire la totalité du produit de l'ICC généré sur le territoire national, diminué des quotes-parts de l'ICC que chaque commune peut garder.

29 Projet de loi, article 3, paragraphe 1^{er}:

„Le Fonds de dotation globale des communes est réparti suivant les règles suivantes:

- a) *Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de zéro euros pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.*
- b) *Le solde est réparti à raison de:*
 - i) *82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal.*
 - ii) *3 pour cent entre les communes d'après le nombre d'emplois salariés.*
 - iii) *9 pour cent entre les communes d'après l'indice socio-économique, cet indice servant de pondération à la population de la commune, le montant distribué étant éventuellement augmenté selon les modalités prévues sous iv).*
 - iv) *Un maximum de 1 pour cent entre les communes d'après leur nombre de logements sociaux à raison de 1.500 euros par logement, le reste éventuel étant ajouté au montant prévu sous iii). En cas de dépassement du maximum, le montant par logement est réduit à 1 pour cent au prorata du dépassement. La déclaration annuelle du nombre des logements sociaux est présentée au ministre de l'intérieur pour le 31 décembre au plus tard de l'année en question sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins. À défaut, les logements sociaux de la commune ne sont pas pris en compte pour la répartition de la part du Fonds de dotation globale au titre du point iv). Une part trop perçue sur déclaration erronée ou fautive, est à rembourser.“*

- o de 3 pour cent suivant le nombre d'emplois,
- o de 9 à 10 pour cent suivant l'indice socio-économique (déjà utilisé pour déterminer le contingent à l'enseignement fondamental),
- o de 0 à 1 pour cent suivant le nombre de logements sociaux,
- o de 5 pour cent suivant un critère de superficie ajustée.

Le Conseil d'État note que, dans le nouveau système de financement, les communes dont la population n'atteint pas l'effectif de 1.000 habitants ne reçoivent plus de dotation forfaitaire. Dans le système de financement actuel, la dotation de base se concevait comme une aide étatique destinée à contribuer aux besoins administratifs de base des communes, car chaque commune, à côté de sa fonction de collectivité territoriale, constitue une circonscription administrative de l'État où la commune assume, dans la logique de l'article 50 du décret précité du 14 décembre 1789, des missions à elles déléguées par le pouvoir central. Dans cette logique, toujours en vigueur, il paraît inconséquent de supprimer la dotation forfaitaire, à moins que, dans l'esprit des auteurs, il ne s'agisse d'une mesure destinée à inciter les petites communes à fusionner, comme indiqué à l'exposé des motifs.

Le Conseil d'État a déjà noté plus haut que le mécanisme d'équilibrage du produit de l'ICC entre toutes les communes est aboli. La part de l'ICC qui est destinée à être redistribuée entre toutes les communes est dorénavant „récupérée“ par le FDGC pour, ensuite, être ventilée entre les communes par l'intermédiaire de ce fonds budgétaire étatique, ensemble avec les moyens financiers dont l'État dote le fonds par ailleurs. Or, l'ICC n'est pas une dotation ou une aide étatique aux communes, mais un impôt communal dont le produit revient de plein droit au secteur communal, le fait que les opérations de calcul et de perception soient effectuées par l'État (Administration des contributions directes) n'y changeant rien. Dans le système de financement actuel, il n'y a pas de confusion entre, d'une part, les fonds proprement communaux (ICC) et, d'autre part, les fonds étatiques (FDGC). La nouvelle manière de procéder constitue dès lors un changement fondamental de la logique de répartition.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3 de la loi en projet laissent par ailleurs entendre que certains des critères servant actuellement à la répartition du FCDF et de l'ICC „ne reflétant [reflètent] plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés“, sans indiquer les critères visés. L'affirmation n'est pas non plus étayée par des arguments expliquant sa pertinence.

Les nouveaux critères introduits dans la loi en projet sont censés être „équitable“ et de nature à „atténuer les disparités entre communes“. Ici encore, l'exposé des motifs et le commentaire des articles ne renseignent pas en quoi consisterait le caractère plus équitable attribué aux nouveaux critères par rapport à ceux actuels, de même qu'ils omettent de montrer la capacité des nouveaux critères à guérir les maux prétendument causés par ceux actuellement en vigueur. Dans ce contexte, il aurait été avantageux de disposer d'un tableau montrant où se situent les disparités alléguées ainsi que les communes qui se trouveraient éventuellement en difficultés financières ou n'arriveraient plus ou difficilement à accomplir leurs missions. Normalement, les finances de toutes les communes devraient se trouver en équilibre, étant donné que celles-ci sont tenues de présenter des prévisions budgétaires pluriannuelles se trouvant en équilibre³⁰. En ce qui concerne les disparités alléguées, il faut savoir que les disparités liées à l'intéressement des communes, via l'ICC produit sur leur territoire, sont, dans une certaine mesure, indispensables puisqu'elles constituent l'encouragement aux communes d'accepter sur leurs territoires des activités économiques. L'article 6, paragraphe 5, de la loi en projet ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire, alors que les 65 pour cent minimum restants seront redistribués entre toutes les communes du pays. Étant donné qu'à l'heure actuelle l'intéressement direct des communes varie entre 42 pour cent et 67 pour cent, on peut se demander si l'intéressement de l'ordre de 35 pour cent est suffisant pour inciter les communes à attirer des entreprises. Pour compenser la réduction de leur intéressement dans l'ICC, certaines communes pourraient être tentées de recourir à une hausse substantielle de certains ou de tous les taux de l'IF.

Le projet de loi ne démontre pas non plus que les nouveaux critères n'entraînent pas, avec le temps, également des disparités inacceptables. Des simulations chiffrées, qui, malheureusement, font défaut, auraient peut-être pu dissiper les doutes à cet égard. Le fait que le projet de loi prévoit d'ores et déjà,

³⁰ Loi communale, article 129bis (introduit dans la loi communale par la loi du 30 juillet 2013 portant modification a) de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et b) de l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale).

à son article 10, le traitement des cas de rigueur que le nouveau système est susceptible d'engendrer, laisse toutefois présager que de nouvelles disparités ne sont pas à exclure.

L'exposé des motifs reste également muet sur les raisons à la base du choix des nouveaux critères, dont deux sont directement fonction de certaines missions facultatives d'une commune, à savoir l'indice socio-économique et le nombre de logements sociaux. Au-delà des critères retenus, on pourrait ainsi également envisager l'introduction d'autres critères liés à d'autres missions facultatives, comme les activités ou équipements culturels, sportifs ou écologiques.

Toujours est-il qu'avant de définir de tels critères, il faut s'assurer qu'ils n'engendrent pas de nouvelles disparités, ce qu'il n'est pas possible d'appréhender avec les données disponibles. L'exemple théorique ci-après permet d'illustrer ce propos.

Prenons un critère de répartition basé sur une mission facultative „X“. Prenons ensuite deux communes „A“ et „B“ qui, lors de la première application du nouveau critère, reçoivent exactement la même somme d'argent par habitant. La commune „A“ décide, au vu de ce nouveau critère de répartition, d'investir plus d'argent dans cette mission facultative „X“, et voit s'accorder de ce fait, lors de la prochaine répartition, un montant plus élevé à travers le critère de répartition basé sur la mission facultative „X“. La commune „B“, par contre, a investi dans une mission facultative qui n'est pas incluse dans le critère de répartition, et voit sa part dans la répartition diminuer au profit de la commune „A“. Ainsi, un critère de répartition qui devrait uniquement servir à répartir entre les communes une certaine somme d'argent *a priori* non affectée à des missions particulières, peut susciter, de par sa définition, des effets d'autocorrélation et provoquer l'allocation de fonds exclusivement à des missions liées à la définition du critère et provoquer ainsi de nouvelles disparités entre communes qui, *a priori*, recevaient la même somme au départ.

Cet exemple visualise le changement que l'introduction du nouveau système de répartition peut amener. En effet, dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, d'une part, au sein de l'ICC en fonction de critères liés exclusivement à la génération et à l'utilisation de l'ICC (salariés résidents engagés dans une entreprise soumise à l'ICC et la population résidente), et, d'autre part, moyennant le FCDF en fonction de critères que les décisions de la commune ne peuvent pas influencer de façon directe par des décisions en relation avec leurs missions facultatives.

Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p. ex.: population salariée; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. En modulant ainsi les critères de répartition, l'État prend de l'influence sur le comportement financier des communes dans le sens tracé par la politique définie par lui. Le nouveau système de financement des communes présente dès lors une connotation de subventionnement, voire de dirigisme, avec la conséquence que les critères incitatifs sont intégralement financés par les autres communes. On retient que, pour la répartition aux communes des fonds dits non affectés, le nouveau système de financement introduit des critères incitatifs. Ces critères s'appliquent non seulement aux fonds dits non affectés provenant des impôts partagés dont l'État concède une partie du produit au secteur communal, mais également à la répartition de la plus grande partie d'un impôt purement communal, l'ICC, revenant de plein droit au secteur communal.

Dans ce contexte, il faut s'interroger sur le point de savoir si les revenus communaux provenant du FDGC, attribués selon des critères pour partie incitatifs, sont toujours à considérer comme des revenus non affectés au sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, précitée, c'est-à-dire de revenus dont „elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences“. Dans l'esprit de la Charte, les communes doivent pouvoir établir leurs budgets et décider en toute autonomie des choix qui leur incombent. Comme, en plus, les systèmes de financement des communes, l'actuel comme le nouveau, sont des systèmes de répartition fermés, le comportement de certaines communes, tendant à optimiser leurs revenus en influençant les paramètres de répartition, a un effet négatif sur la hauteur des revenus des autres communes, la masse à répartir restant toujours la même.

Il faut relever en plus que, selon l'exposé des motifs, „les communes connaissent actuellement deux principales recettes non affectées que sont l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF)“. Or, à côté des deux recettes non affectées citées, il en existe une troisième: l'impôt foncier. S'il est vrai que les recettes provenant de l'IF sont beaucoup moins importantes que celles provenant de l'ICC et du FCDF, il y a cependant lieu de s'interroger si, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence du nouveau système de financement des communes, il n'aurait pas été indiqué de l'englober dans la réforme, au même titre que l'ICC dont elle est en quelque sorte la sœur jumelle. L'une des nouveautés introduites par le projet de réforme sous avis consiste précisément à faire du nouveau Fonds de dotation globale des communes (FDGC) l'instrument de répartition des moyens financiers par excellence. Sans changer quoi que ce soit au fait que chaque commune a droit au produit de l'IF généré sur son territoire, il serait concevable, d'un point de vue technique, que le produit intégral de l'IF soit versé dans le FDGC et que lors de la ventilation du FDGC, chaque commune se voie attribuer la totalité de l'IF généré sur son territoire. Laisser évoluer l'IF en dehors du nouveau système de financement des communes rend une modification ultérieure de l'IF plus difficile, puisqu'une pareille réforme risque de créer de nouvelles disparités entre communes qui ne seraient pas compensées par les mécanismes de répartition propres au FDGC.

Le projet de loi sous avis entreprend par ailleurs de limiter nettement la liberté des communes à moduler les taux communaux de l'ICC. Il est en effet prévu³¹ que ces taux sont désormais enfermés dans une fourchette comprise entre 225 et 350 pour cent, alors que, sous le régime de l'ICC actuellement en vigueur, une telle limitation n'existe pas. En concédant aux conseils communaux le pouvoir d'établir des impositions communales sous l'approbation du Grand-Duc³², la Constitution confère aux communes une certaine autonomie fiscale, laquelle apparaît également dans la Charte européenne de l'autonomie locale³³. Il est vrai que cette autonomie fiscale est très relative et que la loi a le pouvoir de l'encadrer. Mais la loi ne saurait l'encadrer au point de porter atteinte à sa substance. Dans l'impossibilité de connaître l'impact de la mesure projetée sur la capacité réelle des communes à mener une politique fiscale appropriée à leurs besoins, le Conseil d'État n'est pas en situation de supputer l'effet de la mesure en cause.

En ce qui concerne finalement l'objectif de la réforme en projet, consistant à „garantir le financement des communes par des recettes non affectées stables“, il est difficile de comprendre dans quelle mesure le projet de réforme améliorerait le caractère stable des recettes, étant donné que les recettes des communes proviennent, avant comme après la réforme, des mêmes sources (l'ICC et les impôts partagés de l'État). Les recettes communales sont liées à celles de l'État. En effet, les communes participent, par l'intermédiaire du fonds, aux principaux impôts de l'État avec des taux fixes. En ce qui concerne leurs recettes fiscales propres, celles-ci varient, comme les recettes de l'État, en fonction de la situation économique du pays.

Par ailleurs, le projet de réforme entend apporter la stabilité des recettes „au niveau régional, en prenant comme point de repère les quatre circonscriptions électorales“. À défaut d'explication à ce sujet, il reste incompréhensible dans quelle mesure le critère régional en général et, en particulier celui, basé sur les circonscriptions électorales, puisse servir de critère de répartition aux communes de dotations non affectées et d'une partie du produit d'un impôt communal. Comme il ne s'agit pas de la distribution d'une aide promotionnelle de l'État aux différentes régions du pays, le critère de la situation géographique ne devrait s'appliquer, mais uniquement des critères liés aux besoins des communes, tels que ces besoins résultent notamment de leurs missions, et, surtout, de leurs missions obligatoires.

À défaut de données chiffrées mettant en évidence plus particulièrement les charges financières des communes découlant de leurs missions, ainsi que de données simulées sur plusieurs années en ce qui concerne les revenus non affectés des communes selon le nouveau système de financement, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier si, pour toutes les communes du pays, ce nouveau système répond aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale que le Conseil d'État vient de rappeler.

31 Projet de loi, article 6, paragraphe 4:

„Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation.“

32 Constitution, art. 107, paragraphe 3.

33 Charte européenne de l'autonomie locale, art. 9, paragraphe 3:

„Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.“

En plus, le Conseil d'État rappelle que la répartition entre les communes des revenus non affectés et, plus particulièrement de l'ICC (qui est un impôt communal), obéira dans le nouveau système de financement des communes, à une nouvelle logique. Ainsi, la part d'intéressement direct des communes dans l'ICC générée sur leurs territoires respectifs diminue, et la part de l'ICC destinée à la redistribution entre toutes les communes est récupérée dans un fonds budgétaire étatique où les deniers communaux se confondent avec des deniers étatiques, pour ensuite être redistribuée entre toutes les communes suivant des critères pour partie incitatifs. Le Conseil d'État rappelle encore que l'exercice effectif de l'autonomie communale est directement lié à l'existence et au volume des revenus communaux non affectés. Dans le système de financement actuel des communes, les revenus non affectés qu'elles retirent de l'ICC sont une garantie de leur autonomie. L'absence de données chiffrées ne permet cependant pas au Conseil d'État de connaître l'impact sur chaque commune de l'application de la nouvelle logique de distribution sur le montant total que la commune retire plus particulièrement de la répartition de l'ICC (part d'intéressement direct et part recueillie dans la redistribution confondues), afin de comparer son revenu provenant de l'ICC avant la réforme projetée au même revenu après cette réforme.

Dans ces conditions, le Conseil d'État est amené à exprimer ses craintes en ce qui concerne les effets du nouveau système de financement des communes sur l'autonomie communale évoquée plus haut.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 traite de la dotation du FDGC. Celle-ci reste inchangée par rapport à la dotation du FCDF, sauf qu'elle comprend désormais la part de l'ICC destinée à être répartie entre toutes les communes, laquelle part, dans le système de financement actuel, fait l'objet d'une répartition à part. Le texte sous avis fixe, par ailleurs, cette part à 65 pour cent au moins du produit total de l'ICC. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Article 3

L'article 3 traite de la répartition des avoirs du FDGC aux communes et fixe les critères selon lesquels cette répartition est effectuée. Le Conseil d'État note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux considérations générales.

En ce qui concerne le paragraphe 2, point e) (paragraphe 1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État), le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle, étant donné qu'il y est renvoyé au chapitre 2 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En effet, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Le Conseil d'État demande aux auteurs de renvoyer aux dispositions de la loi servant de base légale audit règlement grand-ducal, en l'occurrence la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La disposition afférente pourrait être libellée comme suit:

„logement social“, un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de 10 mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues aux dispositions d'exécution de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

Article 4

L'article 4 traite de l'alimentation du FDGC. Celle-ci reste inchangée par rapport à l'alimentation du FCDF, sauf que l'ICC constitue une source d'alimentation du fonds. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux considérations générales.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article 6 modifie la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs, et plus particulièrement celle concernant la participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leurs territoires respectifs. Il entend également d'enfermer les taux communaux de l'ICC dans une fourchette comprise entre 225 et 350 pour cent. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

L'article 9 modifie la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, en supprimant plus particulièrement l'obligation des communes de participer au financement du personnel de l'enseignement fondamental. L'article n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'écrire comme suit: „[l]es modalités d'application des dispositions précédentes sont précisées par règlement grand-ducal“. L'emploi du verbe „pouvoir“ induit en effet une insécurité juridique.

Article 10

L'article 10 introduit un mécanisme destiné à compenser les éventuels effets négatifs que le nouveau système de financement pourrait avoir sur les budgets de certaines communes. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Articles 11 et 12

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Observation générale

Il faut écrire à travers tout le texte en projet „Fonds de l'emploi“ avec une lettre „f“ majuscule et une lettre „e“ minuscule.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État suggère d'ajouter une dénomination abrégée du Fonds, en ajoutant derrière la dénomination de celui-ci les mots „ „, en abrégé „FDCG“ “.

Article 2

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les termes „faites par le trésor“ par „perçues au profit du Trésor“.

L'observation ci-dessus vaut également pour le paragraphe 3.

Article 3

Afin de faciliter la lecture de l'article sous avis, il convient d'inverser les paragraphes 1^{er} et 2, de sorte que les termes définis au paragraphe 2 actuel précèdent leur premier emploi au paragraphe 1^{er}.

À l'intérieur des paragraphes, il y a lieu d'employer des subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...). En l'espèce, ces subdivisions en points sont à subdiviser elles-mêmes en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Au vu des observations qui précèdent, il convient de structurer l'article 3 comme suit:

„**Art. 3.** (1) Aux termes de la présente loi [...]:

1. „population“, [...];

2. „superficie totale de la commune“, [...];
3. „emplois salariés“, [...];
4. „indice socio-économique“, [...];
5. „logement social“, [...];
6. „ratio des zones urbanisées“, [...];

(2) Le Fonds de dotation globale [...]:

1. Une dotation forfaitaire [...].
2. Le solde est réparti [...]:
 - a) 82 pour cent [...];
 - b) 3 pour cent [...];
 - c) 9 pour cent [...];
 - d) Un maximum [...];
 - e) 5 pour cent [...].

Au vu de la nouvelle structure proposée ci-dessus, les renvois à l'intérieur de l'article sous avis sont à adapter en conséquence.

Au paragraphe 1^{er}, point a) (paragraphe 2, point 1, selon le Conseil d'État), il convient de remplacer le terme „zéro“ par le chiffre „0“.

Au paragraphe 1^{er}, point b), sous-point iv), quatrième phrase (paragraphe 2, point 2, sous-point d), quatrième phrase, selon le Conseil d'État, il faut lire: „Fonds de dotation globale des communes“. À la cinquième phrase, il convient de supprimer la virgule après le terme „fausse“.

Au paragraphe 2, point e) (paragraphe 1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire „dix“ en toutes lettres.

Au paragraphe 2, point f) (paragraphe 1^{er}, point 6, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire le terme „aedificandi“ en caractères italiques.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire „[l]e Fonds de dotation globale des communes“.

Au paragraphe 1^{er}, point 4, il convient d'écrire „article 2, paragraphe 1^{er}, point 4“. Les termes „de la présente loi“ sont superfétatoires et dès lors à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 5, il y a lieu de remplacer les termes „de la présente loi d'une part et d'autre part,“ par le terme „et“. En outre, il convient de supprimer le point après le chiffre „1“ afin de lire „points 1 à 4“.

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les termes „faites par le trésor“ par „perçues au profit du Trésor“.

L'observation ci-dessus vaut également pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les termes „aux communautés européennes“ par „à l'Union européenne“. En effet, depuis le Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009), le terme de „communautés européennes“ est à éviter dans les textes normatifs.

Toujours au paragraphe 3, le bout de phrase „parties visées au paragraphe (1), points 2., 3. et 4.“ est à remplacer par „parties visées au paragraphe 1^{er}, points 2, 3 et 4“.

Au paragraphe 4, il convient de remplacer „sous (1)“ par „au paragraphe 1^{er}“.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il y a lieu d'insérer une virgule entre „trimestre“ et „des avances“.

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il faut supprimer le terme „[t]outefois“, car sans réel apport normatif. Il faut lire: „Une première avance [...]“.

Au paragraphe 1^{er}, quatrième phrase, il convient de supprimer les termes „de la présente loi“, car superfétatoires.

Au paragraphe 2, première phrase, il y a également lieu de supprimer les termes „de la présente loi“.

Au paragraphe 3, il convient de supprimer le bout de phrase „, dont question aux paragraphes qui précèdent“, car superfétatoire.

Article 6

L'article 6 est à structurer comme suit:

„[...]“

1. L'article 6, paragraphe 2, première phrase, [...]
2. L'article 6, paragraphe 3, [...]
3. L'article 7, alinéa 2, première phrase, [...]
4. L'article 8, première phrase, [...]
5. Il est ajouté un article 9 [...]

Au point 5, il convient de supprimer le bout de phrase „, institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes“, car superfétatoire.

Article 7

L'article 7 est à structurer comme suit:

„[...]“

1. L'article 8, paragraphe 1^{er}, [...]
2. L'article 8, paragraphe 2, [...]
- a) Une première contribution [...].
- b) Si la somme [...].

Au point 2, premier tiret (point 2, sous-point a), selon le Conseil d'État, il convient d'écrire „article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i)“ (article 3, paragraphe 2, point 2, sous-point a), selon le Conseil d'État).

Au point 2, premier et deuxième tirets, (point 2, sous-points a) et b), selon le Conseil d'État, il y a également lieu d'écrire „article 8, paragraphe 1^{er}“ en supprimant les bouts de phrase „de la présente loi“, car superfétatoires.

Article 9

L'article 9 est à structurer comme suit:

„(1) La loi modifiée [...]:“

1. L'article 76, paragraphes 2, 3, et 4 sont abrogés.
2. L'article 76, paragraphe 5, devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante: [...].
- (2) L'article 76, paragraphe 6, devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante: [...].

Au paragraphe 1^{er}, point 2, il convient de supprimer le bout de phrase „institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes“.

Article 10

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire „les recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes“.

Article 11

La référence à la date non encore connue est à adapter au moment de l'entrée en vigueur de la future loi.

Ainsi délibéré, en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7036/03

N° 7036³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(18.11.2016)

CONSIDERATIONS GENERALES

Depuis de nombreuses années déjà, le SYVICOL appelle de ses vœux une réforme du système de financement des communes. Les disparités qui existent actuellement entre les ressources financières des communes en termes de revenus par habitant ne cessent de se creuser, y compris entre communes comparables, et deviennent de plus en plus difficiles à justifier objectivement.

Pour cette raison le SYVICOL salue le dépôt par le gouvernement d'un projet de loi proposant une réforme qui réduit les écarts de revenus entre communes, tout en essayant de mieux tenir compte de leurs missions et besoins différents. Le regroupement des recettes FCDF et d'une partie des recettes ICC au sein d'un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes, qui les redistribuera aux communes selon des critères uniformes, contribue à la simplification et à la transparence du système. La diminution des dépenses du secteur communal par la suppression de la participation communale aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental apporte une bouffée d'oxygène aux finances des communes, et ce dans le contexte d'une hausse prévisible de leurs dépenses (réforme des services de secours, impact de la prochaine tranche indiciaire sur les frais de personnel, diminution des subsides étatiques pour les infrastructures dans le domaine de l'eau ...).

Si le nouveau modèle réduit les écarts de revenus, il crée cependant aussi un certain nombre de nouvelles inégalités entre les communes. Mises à part certaines incohérences, le SYVICOL regrette l'absence d'explications précises et d'analyses chiffrées justifiant les critères appliqués et leur pondération. De l'avis du SYVICOL, le nouveau mécanisme doit s'appuyer sur les charges réelles que les communes doivent supporter. Il en découle que la loi doit définir de manière précise les missions et obligations supplémentaires que les communes avantagées par le nouveau système auront à assumer.

Par ailleurs, au lieu de se limiter au volet „redistribution“ des recettes des communes, la réforme devrait englober une remise en question des mécanismes déterminant les recettes globales du secteur communal.

D'autre part, on ne peut passer outre aux répercussions négatives de la réforme pour certaines communes. Malgré la garantie inscrite dans le projet de loi, à savoir le versement de compensations éta-

tiques aux communes désavantagées par le nouveau mode de distribution, il est un fait que ces dernières, en voyant leurs recettes stagner au niveau de celles de l'année 2015, subiront en termes réels, une diminution de leur marge de manoeuvre financière, notamment en raison de la hausse des dépenses précitées et parce que le futur accroissement de leur population ne sera pas compensé par des recettes supplémentaires, tant que les nouveaux mécanismes ne généreront pas, pour la commune concernée, des recettes supérieures à celles de 2015.

Tandis que certaines de ces communes peuvent recourir à des réserves importantes qu'elles ont pu accumuler au cours des années, d'autres seront obligées d'abandonner des projets qu'elles envisageaient de réaliser dans l'intérêt de leurs citoyens, parce qu'elles ne disposeront plus de revenus suffisants. Des solutions individualisées, qui tiennent compte des situations financières particulières de chacune de ces communes, de manière à permettre une transition moins abrupte vers les nouvelles règles de jeu, sont à privilégier ici.

Enfin, le SYVICOL aurait souhaité disposer de la feuille de calcul utilisée par le ministère de l'Intérieur pour déterminer la distribution des recettes aux communes selon les critères définis dans le projet de loi. Cette feuille de calcul aurait permis la réalisation de simulations alternatives et l'analyse des effets de la réforme en cas de changements futurs de certains paramètres. A défaut de ces données, le SYVICOL ne se sent pas en mesure de se prononcer sur la durabilité dans le temps du système proposé et reste sur sa faim en ce qui concerne la question de savoir si l'ajustement de certains critères ou paramètres n'aurait pas éventuellement pu produire un système encore plus juste que celui proposé.

En tout état de cause, le SYVICOL demande que les nouveaux mécanismes de répartition, tels que proposés dans le projet de loi sous examen, soient adaptés en tenant compte des remarques formulées dans le présent avis.

*

OBSERVATIONS SPECIFIQUES

Objectifs de la réforme

Selon l'exposé des motifs, la réforme a deux objectifs, à savoir

- garantir un financement des communes par des recettes non-affectées stables et
- mettre en place des critères de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes.

Etant donné que le modèle proposé se concentre sur la redistribution des recettes *entre* les communes et laisse quasi inchangés les mécanismes qui déterminent l'enveloppe globale des recettes non-affectées qui revient au secteur, il ne garantira pas aux communes une plus grande stabilité que le modèle actuel.¹ Les propositions que le SYVICOL a avancées dans le passé pour améliorer cette stabilité sont rappelées dans la dernière partie du présent avis (proposition de modification du mécanisme déterminant l'enveloppe globale des recettes du secteur communal).

Toutefois, il est incontestable que l'objectif principal de la réforme – réduire les inégalités parfois flagrantes entre communes qui caractérisent le système actuel de financement – est atteint. Cette plus grande équité, couplée à une réduction des dépenses des communes de +/- 90 millions et à la volonté du gouvernement d'indemniser les communes dont les recettes tomberaient en dessous du seuil des avoirs disponibles pour l'année 2015, constituent les points forts de la proposition.

Des questions peuvent toutefois être soulevées à propos de la pertinence de certains critères.

Selon l'exposé des motifs, „la répartition du FDG entre les différentes communes se fait selon des critères qui ont pour but d'inciter les communes à prendre leurs décisions de programmation financière dans l'intérêt communal tout en ne perdant pas de vue le contexte national“. Il doit cependant être permis de douter du caractère incitatif des critères de répartition. En effet, la marge de manoeuvre dont dispose une commune pour influencer ses recettes non-affectées, est limitée, dans la mesure où les

¹ La diminution des dépenses des communes résultant de la prise en charge par l'Etat de l'intégralité des frais du personnel de l'enseignement primaire moins la contribution des communes au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, affecte positivement les recettes des communes, mais ne change pas les mécanismes de dotation du fonds.

critères qui déterminent les recettes évoluent en fonction de facteurs en grande partie indépendants des décisions politiques communales (évolution démographique, statut de CDA, nombre d'emplois salariés ...).

Si le nouveau système sera, dans l'immédiat, plus équitable que celui en vigueur, il est difficile de savoir si cette promesse pourra être tenue à moyen ou à long terme, dans la mesure où le niveau de recettes de chaque commune est influencé par une large panoplie de paramètres. Pour cette raison, le SYVICOL estime qu'il est indispensable de soumettre le modèle tous les trois ans à une évaluation et, le cas échéant, de procéder à une adaptation des critères.

Analyse critique des critères de redistribution

La non-attribution d'une **dotation forfaitaire** aux communes de moins de 1.000 habitants, respectivement l'attribution d'une dotation forfaitaire faible aux communes comptant entre 1.000 et 3.000 habitants, est une mesure difficile à accepter pour les communes concernées, qui se sentent mises sous pression pour s'agrandir, et ce alors même que la politique d'aménagement du territoire les incite à limiter leur développement afin de préserver leur caractère rural. Il est également peu probable que le positionnement politique des responsables politiques de ces communes contre une fusion changera à cause de cette mesure.

Le **critère „population ajustée“** défini plus en détail dans le projet de règlement grand-ducal portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, prévoit une répartition de 82% des recettes en fonction de la population réelle de la commune, ajustée par un facteur „aménagement du territoire“ et un facteur „densité“.

Le facteur „aménagement du territoire“ signifie qu'un habitant d'une commune classée Centre de développement et d'attraction (CDA) est pris en considération autrement que les habitants des autres communes. Parmi les CDA, cette pondération varie encore entre la ville de Luxembourg, la ville d'Esch-sur-Alzette et les autres communes CDA. Privilégier, au niveau de la redistribution, les communes qui assument des fonctions régionales, voire nationales, est une approche cohérente dans la mesure où ces communes assument des missions supplémentaires aux autres. Cependant, ni le projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissent une justification concrète ou chiffrée pour l'application des facteurs 1,45, 1,25 et 1,05 aux habitants de ces communes.

Le facteur „densité“ du critère „population ajustée“ joue en faveur des communes densément peuplées, puisqu'il est basé sur le ratio entre la population et la superficie totale de la commune en km². Il crée de surcroît des inégalités difficiles à justifier entre communes comparables. Prenons l'exemple de deux communes, qui ont un nombre d'habitants identique, la première ayant un territoire étendu, la deuxième non, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Cette deuxième commune serait ainsi financièrement avantagée par le modèle du simple fait de ne *pas* avoir un grand territoire! Cette approche n'est pas vraiment conforme à l'objectif de garantir une plus grande équité au niveau de la répartition des recettes entre les communes.

Le SYVICOL est d'avis que la définition de la „population ajustée“ avec ses facteurs de pondération est à soumettre à l'approbation du législateur et doit donc être inscrite dans la future loi et non dans un règlement grand-ducal.

La nouvelle définition du **critère „emplois salariés“** (3%) est plus juste et plus pertinente que celle utilisée actuellement comme critère de répartition de l'ICC. L'introduction d'un critère de répartition favorisant les communes qui accueillent un nombre d'emplois important est justifiée dans la mesure où les emplois sont générateurs de frais pour la commune (construction et entretien d'infrastructures routières, transport public ...). Toutefois, ces frais ne sont évidemment pas seulement engendrés par les personnes ayant le statut de salarié, mais aussi par des membres des professions indépendantes ou des fonctionnaires d'institutions internationales, par exemple. Aussi convient-il d'utiliser comme base de calcul non pas uniquement les emplois salariés, mais l'ensemble des emplois situés sur le territoire d'une commune.

Pour les zones d'activités intercommunales, on pourrait néanmoins utiliser un autre critère que le lieu de travail effectif d'un salarié tel qu'il figure sur la fiche de retenue d'impôt pour déterminer la commune au profit de laquelle les salariés sont comptabilisés. Comme certaines zones intercommunales sont de fait situées sur le territoire d'une seule commune, celle-ci serait la seule parmi les communes gérant ensemble une zone, à bénéficier des retombées du critère „emplois salariés“. Confrontées à une situation similaire dans le cadre de la répartition des recettes ICC en provenance des entreprises d'une

zone intercommunale, les communes ont résolu le problème en se mettant d'accord sur une clé de répartition des recettes ICC totales générées sur le territoire de la zone. La comptabilisation des salariés pourrait se faire selon la même clé de répartition.

Il n'est pas clair comment et dans quelle mesure les emplois saisonniers seront pris en considération dans le mode de calcul. Dans un souci d'équité vis-à-vis des communes dont l'économie locale est marquée par ce type d'emplois, il importe cependant de les prendre en compte, le cas échéant par une extrapolation sur une année des données mensuelles.

Enfin, les emplois au sein de certaines entreprises qui disposent d'antennes régionales (entreprises de services aux personnes du domaine social, par exemple), devraient être „attribués“ à la commune où se trouve le lieu de travail réel de ces personnes, et non à celle où se trouve le siège social de l'entreprise.

L'introduction d'un **critère socio-économique** (10%) dans le modèle de répartition des recettes paraît justifiée dans la mesure où une commune qui offre des services sociaux plus développés pour répondre à un besoin réel de sa population est confrontée à des charges financières plus importantes. Toutefois, le poids de ce critère dans le total des recettes du fonds (9-10%) est élevé sans qu'une justification précise ne soit avancée dans le commentaire des articles. Son envergure ne peut se justifier par les seules dépenses des offices sociaux.

A noter aussi que les contributions financières des communes membres d'un office social régional se basent à l'heure actuelle exclusivement sur le nombre d'habitants, indépendamment de la composition socio-économique de la population. Une solidarité de fait joue ainsi entre les communes membres d'un office social. Le critère sous examen propose cependant de rediriger les recettes vers les communes ayant une population socio-économiquement plus défavorisée. Il y a ainsi incohérence entre le critère de répartition des recettes sous examen d'une part, et le système de répartition des dépenses au sein des offices sociaux régionaux d'autre part.

L'introduction de ce critère semble témoigner de la volonté du Gouvernement de renforcer l'implication directe des communes dans le domaine de la politique sociale; Le SYVICOL appelle de ses vœux une discussion plus approfondie sur le sujet.

La question de la pertinence d'un **critère „nombre de logements sociaux locatifs“** (0-1%) dans la réforme des finances communales peut être soulevée. Le soutien aux communes gérant des logements sociaux s'apparente à un subsidie et surprend dans le cadre d'un modèle de répartition des recettes non-affectées des communes.

Le **critère „superficie totale ajustée“** (5%) se base sur le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune. Il favorise ainsi les communes qui comptent un nombre important d'habitants par m² à l'intérieur de leurs zones urbanisées – en d'autres termes les communes urbaines. Ce qui surprend avant tout est l'explication avancée pour le recours à ce critère, à savoir qu'il favoriserait „les communes qui exercent une gestion raisonnable de leurs surfaces constructibles“. Le gouvernement aurait-il soudainement pour ambition d'encourager les communes rurales à poursuivre une politique de densification comparable à celle des villes, et ce alors que, au cours des dernières années la construction de maisons plurifamiliales dans les villages a par exemple été fortement déconseillée aux communes, au motif qu'elle portait atteinte à leur caractère rural?

Il est vrai que le critère „superficie verte“ du modèle actuellement en vigueur est inadéquat de plusieurs points de vue, notamment en raison de son poids important (15%) dans le total de recettes du FCDF et de sa corrélation avec l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières. Si l'on peut donc considérer que l'avantage qui en résulte actuellement pour les communes rurales disposant d'un territoire étendu est excessif, dans la mesure où les surfaces agricoles et forestières ne sont pas automatiquement génératrices de frais importants pour les communes, il est néanmoins un fait, confirmé d'ailleurs par les auteurs du commentaire des articles eux-mêmes, que „les frais d'infrastructures publiques varient en fonction de la superficie de la commune“. La conclusion qui en est tirée à travers l'introduction d'un critère „superficie totale ajustée“ d'une part, et l'ajustement du critère population en fonction de la densité discuté ci-dessus, d'autre part, vont toutefois dans un sens inverse, puisqu'ils jouent en faveur des communes densément peuplées, qui peuvent pourtant plus facilement réaliser des économies d'échelle à cause de leur moins grande dispersion territoriale. Le nouveau modèle ne comprend ainsi pas de critère de redistribution compensant financièrement les communes qui subissent les inconvénients d'une superficie étendue (réseau routier, transport scolaire, infrastructures scolaires, sportives, culturelles géographiquement plus dispersées pour des usagers plus faibles en nombre ...).

Montant forfaitaire

Le gouvernement aurait pu saisir l'occasion de la réforme du système de financement des communes pour remettre sur le métier le mode de calcul du montant forfaitaire. La complexité et de celui-ci est critiquée depuis longtemps par le SYVICOL. Il est vrai que le regroupement de ces critères, tel qu'effectué dans le projet de loi sur le budget de l'Etat 2017 permet de mieux comprendre sa structure. Cependant, plutôt que de se limiter à ce changement de présentation, le gouvernement aurait pu revoir l'origine des différentes compensations et abattements qui le composent et qui se multiplient au fil des années, afin d'en évaluer la pertinence dans le contexte actuel. Le SYVICOL aurait préféré une solution basée sur une simplification plus radicale.

Compensations pour les communes perdantes

Pour déterminer le mode de compensation des communes, il aurait été plus juste de prendre en compte la situation financière individuelle de chacune d'entre elles. En effet, alors que certaines de ces communes peuvent puiser à court terme dans des réserves accumulées au fil des années pour concrétiser leurs projets au cours des années à venir, d'autres seront peut-être tout simplement dans l'impossibilité de les exécuter. A l'instar du principe adopté par le ministère de l'Intérieur, que les subsides étatiques pour les infrastructures de base communales sont attribués en fonction de la situation financière des communes, les compensations devraient prendre en compte la capacité de financement des communes concernées.

Enfin, vu les fluctuations des recettes annuelles auxquelles les communes peuvent être exposées, la question de l'opportunité de ne prendre comme année de référence que la seule année 2015 pour le calcul des compensations doit être posée.

Caisse de Prévoyance des fonctionnaires et employés communaux

Le comité est d'avis qu'il convient de réévaluer si la dépense supplémentaire que constitue le transfert vers le secteur communal du versement de la contribution étatique à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, devrait être mutualisée au niveau du secteur dans son ensemble. Il estime qu'elle devrait plutôt correspondre à la dépense future *réelle* qui incombera à chaque commune, syndicat de communes et établissement public.

Contribution au Fonds pour l'emploi

Le nouveau mode de calcul des contributions des communes au Fonds pour l'emploi est non seulement excessivement compliqué, mais n'est surtout accompagné d'aucune argumentation justifiant la hausse très substantielle des contributions de certaines communes (surtout des communes rurales avec une superficie importante), alors que d'autres voient leurs contributions diminuer par rapport aux années précédentes.

La solidarité ne devrait jouer pas seulement entre le secteur communal et les demandeurs d'emplois, mais aussi entre l'ensemble des communes. Pour cette raison, le SYVICOL plaide pour un système similaire à celui qui est actuellement en place, où la contribution d'une commune est proportionnelle à ses recettes ICC, ce qui apparaît plus juste et plus équitable.

Evolution prévisionnelle des recettes et dépenses

Dans sa 17e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère des finances prévoyait au printemps 2016 un accroissement sensiblement moins dynamique du Fonds communal de dotation financière au cours de la période 2016-2020 (+3,8%)² qu'au cours de la période 2010-2015 (+6,7%). Ce développement s'explique d'abord par le recul des recettes TVA du commerce électronique et ensuite par les effets de la réforme fiscale sur les recettes de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques, dont 18% reviennent aux communes. Selon le ministère des finances,

² Dans le paquet législatif sur le budget de l'Etat 2017, ces chiffres n'apparaissent plus de manière visible, étant donné que le FCDF se fonde, avec une partie des recettes ICC, dans un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes.

la réforme fiscale engendre au niveau des recettes de l'IRPP une baisse annuelle de 98 millions d'Euros au budget de l'Etat à partir de 2018³.

Il convient de rappeler que le gouvernement a compensé ses pertes de recettes au niveau du commerce électronique par une hausse du taux de la TVA de 15% à 17%, hausse dont le secteur communal ne peut cependant pas bénéficier dans les mêmes proportions⁴. Si les recettes de l'ICC font un bond en avant substantiel en 2017 (de 591 millions d'Euros en 2016 (budget voté) à 722 millions d'Euros en 2017, selon le projet de budget de l'Etat), la volatilité de cet impôt signifie cependant que le niveau des recettes sur une année ne permet pas de faire des extrapolations pour l'avenir.

S'y ajoute une hausse prévisible de certaines dépenses communales: réforme des services d'incendie et de secours avec une hausse qualitative et quantitative des services; hausse des frais de personnel dans le cadre de la tranche indiciaire qui s'annonce; modification des règles d'attribution des subsides étatiques dans le domaine des infrastructures d'eau.

A la lumière de ces développements, le geste fait par le gouvernement en faveur du secteur communal (+/- 90 millions de dépenses en moins pour le secteur) peut – au moins en partie être considéré comme une compensation pour des pertes de recettes communales dues à des décisions gouvernementales, plutôt qu'un gain net pour le secteur.

Proposition de modification du mécanisme déterminant l'enveloppe globale des recettes du secteur communal

Dans le cadre des discussions sur une réorganisation territoriale du Luxembourg, le SYVICOL avait plaidé en faveur de la suppression des mécanismes de financement existants au profit d'un rattachement des recettes des communes avec un taux de participation fixe aux recettes ordinaires totales de l'Etat.

Cette solution aurait eu l'avantage de donner aux communes une plus grande stabilité de leurs recettes. Comme les recettes de l'Etat proviennent d'une palette d'impôts plus large que celles des communes, la masse des rentrées fiscales peut mieux atténuer l'impact d'une éventuelle baisse des recettes d'un impôt particulier. D'autre part, il convient de rappeler que l'Impôt commercial communal, en tant que 2e source de revenus des communes derrière le FCDF, est un impôt particulièrement volatile, puisqu'il est assis sur le bénéfice des entreprises qui lui, dépend d'une panoplie de facteurs souvent imprévisibles, tels la conjoncture économique internationale, les décisions prises par les maisons-mères à l'étranger ... S'y ajoute que le recouvrement des recettes de cet impôt est tributaire des mécanismes de comptabilité interne des entreprises en question, ce qui peut donner lieu à des flux irréguliers de rentrées fiscales.

L'idée de la mise en place d'un système de financement des communes basé sur un rattachement aux recettes totales de l'Etat a été rejeté par certains avec l'argument qu'il s'agirait d'une atteinte à l'autonomie fiscale des communes. Or, le modèle proposé par le projet de loi sous examen, ne laisse de toute manière qu'une autonomie très limitée aux communes.

En effet, le taux communal de l'ICC ne peut évoluer qu'à l'intérieur d'une fourchette (225%-350%), alors qu'il n'existait jusqu'à présent pas de limite vers le haut. Par ailleurs, le double plafonnement à 35% des recettes ICC enregistrées sur le territoire de la commune, respectivement à 35% de la moyenne nationale des recettes ICC par habitant que chaque commune peut conserver, réduit de manière sensible les possibilités de générer des recettes ICC importantes. Il s'ensuit que l'intérêt d'utiliser le taux communal comme instrument pour une politique communale visant à favoriser l'implantation d'entreprises en contrepartie de recettes fiscales potentielles ultérieures, est quasiment réduit à néant. Enfin, la politique d'aménagement du territoire qui pose le cadre pour la création de zones d'activités, restreint de toute manière la marge de manoeuvre des communes visant à influencer leur développement économique.

Le modèle proposé ne laisse donc qu'une autonomie fiscale résiduelle aux communes. On pourrait dès lors aussi imaginer la suppression pure et simple de l'ICC comme impôt communal et ce au profit d'un rattachement des communes aux recettes de l'Etat. Afin de recréer un équilibre financier au niveau

3 „Implications budgétaires de la réforme fiscale“, tableau du Ministère des Finances du 21 avril 2016

4 Le surplus de recettes qui aurait dû revenir aux communes sera affecté au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours; la moitié de ces recettes supplémentaires contribuera au financement des obligations communales en matière de services de secours, tandis que l'autre moitié servira à financer une partie de la contribution étatique.

du budget de l'Etat, le gouvernement pourrait, le cas échéant, remplacer l'ICC par une hausse de l'Impôt sur le revenu des collectivités.

Remarques particulières concernant l'exercice 2017

Par circulaire n° 3420 du 24 octobre 2016 relative à l'élaboration des budgets communaux, Monsieur le Ministre de l'Intérieur invite les communes à établir leurs budgets en s'attendant à une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2017, sur base de prévisions qu'il leur a communiquées individuellement.

Il leur demande en outre d'imputer leur participation dans le coût des rémunérations du personnel enseignant de l'exercice 2015 sur l'exercice 2016 et celle de 2016 soit sur le même exercice, soit sur 2017. La première option revient au cumul des dépenses se rapportant à 2015 et 2016 sur un même exercice et dépasse sans doute la capacité financière de la plupart des communes, qui seront obligées de prévoir cette charge importante à leur budget 2017.

Pour l'exercice en question, ces communes subiront donc les effets négatifs de la réforme (prise en charge de la contribution étatique au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux et abattement spécifique supplémentaire), sans profiter en contrepartie de la dispense de participation dans le coût des rémunérations du personnel enseignant.

Le SYVICOL demande pour cette raison, afin d'assurer une transition souple et non préjudiciable pour les communes entre l'ancien et le nouveau système, de suspendre les effets négatifs susmentionnés jusqu'à l'exercice 2018.

Un problème spécifique se pose pour les communes dont les recettes non-affectées diminueront par l'effet de la réforme et qui pourront profiter du mécanisme de compensation prévu à l'article 10 du texte sous revue. Ce mécanisme leur garantit des recettes cumulées nettes au moins égales à celles du décompte 2015, aussi longtemps que le nouveau régime n'est pas plus avantageux à leur égard.

Or, ni la circulaire budgétaire, ni les prévisions individualisées envoyées aux communes par le ministère de l'Intérieur ne donnent des précisions sur la manière de budgétiser cette recette, alors même qu'elle peut, dans certains cas, être d'une grande importance pour l'équilibre du budget ordinaire.

Le fait que la réforme des finances communales n'est actuellement qu'au stade d'un projet de loi n'a pas empêché le ministre de l'Intérieur à inviter les communes à en prévoir d'ores et déjà les résultats à leurs budgets 2017, ce qui est avantageux pour la majorité d'entre elles. Il serait dès lors étonnant si les communes perdantes ne pouvaient pas compter sur l'application du mécanisme de compensation, qui trouve sa base dans le même texte.

Le SYVICOL demande par conséquent que les communes concernées soient dès à présent autorisées à inscrire cette recette à leurs budgets.

Enfin sur le modèle des simulations budgétaires qui viennent d'être envoyées aux communes, le SYVICOL demande que les communes qui vont fusionner dans un proche avenir puissent connaître les effets du projet de loi sous examen sur le budget de la nouvelle commune fusionnée.

Luxembourg, le 18 novembre 2016

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7036/04

N° 7036⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(1.12.2016)

La Commission se compose de: M. Claude HAAGEN, Président-Rapporteur; M. Fränk ARNDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Yves CRUCHTEN, Emile EICHER, Gast GIBERYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 29 août 2016 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le texte a été avisé par la Chambre de Commerce le 27 octobre 2016.

En date du 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat a émis son avis.

Le SYVICOL a rendu son avis le 18 novembre 2016.

La commission a consacré ses réunions des 7 et 14 juillet 2016 à la présentation et la discussion des grandes lignes de la réforme des finances communales. Au cours de sa réunion du 17 novembre 2016, elle a désigné son Président, M. Claude Haagen, comme rapporteur et a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 1^{er} décembre 2016, la commission a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel, reconnues par toutes les parties prenantes et, par ailleurs, confirmées par la Banque Centrale du Luxembourg dans le cadre de son étude portant sur la radiographie des finances communales en janvier 2012¹.

La réforme des finances communales a deux grands objectifs, à savoir garantir le financement des communes par des recettes non-affectées stables et mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes. Elle entend stabiliser les recettes des communes et mieux équilibrer les disparités existantes dans le système actuel et ce tant au niveau local, entre communes, qu'au niveau régional. Le projet de réforme prend en compte les objectifs de l'aménagement du territoire, stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois et incite les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Néanmoins, après l'entrée en vigueur de la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC), certaines d'entre elles pourront voir diminuer leurs recettes ajustées par rapport aux recettes précédentes de l'année budgétaire 2015. Il est attendu que l'évolution structurelle des recettes du secteur communal corrigera cette diminution temporaire au plus tard à partir de 2022. Les communes concernées seront „indemnisées“ pour cette perte éventuelle par rapport aux avoirs disponibles pour l'année budgétaire 2015 par un apport financier supplémentaire de la part du budget de l'Etat. Le montant de cette mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est déterminé annuellement dans la loi budgétaire. Le Gouvernement suivra l'évolution des recettes des communes pour dresser un bilan cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi pour prendre les mesures adaptées le cas échéant.

Les communes connaissent actuellement deux principales recettes non-affectées qui sont l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). Ces recettes non-affectées constituent en fait le garant de l'autonomie communale consacrée par l'article 107 de la Constitution.

Le présent projet de loi ne changera, en principe, rien au système actuel de ces principales recettes non-affectées, ces deux piliers du financement des communes étant confirmés.

L'ICC a été institué par la loi du 1^{er} décembre 1936. Il est obtenu en appliquant le taux communal de l'ICC (fixé par les autorités communales, sous réserve d'approbation grand-ducale) à la base d'assiette (qui est arrêtée annuellement par l'Administration des contributions directes).

Le FCDF, instauré par la loi budgétaire du 22 décembre 1987, est doté par un montant global formé par:

- 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires,
- 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne,
- 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs,

et un montant forfaitaire fixe, établi sur base de certains abattements et compensations adaptés annuellement dans la loi budgétaire.

La réforme des finances communales, abordée par le présent projet de loi, entend, dès lors, maintenir la diversité actuelle des recettes non-affectées des communes, garant, en principe, d'une stabilité certaine des finances communales, définie comme étant un des buts de la réforme proposée.

Qui plus est, et dans ce même contexte, la réforme ne se fera pas à „guichets fermés“. Le Gouvernement dotera les communes d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros. Dans ce contexte, il a été décidé de supprimer la participation des communes dans le coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental chiffrée à 153 millions d'euros pour 2017.

L'écart résiduel par rapport à l'enveloppe de 90 millions d'euros prévue, est compensé par un premier abattement supplémentaire introduit dans le calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du Fonds de dotation globale des communes, tout comme le seront les 50 millions

¹ Radiographie des finances communales (BCL – 1^{ère} phase du projet – 19 janvier 2012)

d'euros issus de la contribution de l'Etat au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux (CPFEC)².

Création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC)

Le présent projet de loi innovera par la création d'un seul et unique FDGC qui regroupera les recettes provenant de l'ICC et du FCDF, déduction faite du produit de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire. Seul le montant forfaitaire du futur FDGC figurera dans la loi budgétaire.

Modifications au niveau de l'Impôt commercial communal (ICC)

Au niveau de la répartition future du produit de l'ICC au niveau de l'intéressement direct des communes, il faudra considérer à l'avenir deux valeurs:

Tout d'abord, chaque commune pourra retenir un maximum de 35% de son produit généré sur son territoire.

Cette retenue ne peut cependant dépasser 35% de la moyenne nationale en ICC par habitant multiplié avec la population de la commune. La valeur la plus basse est prise en considération et le montant afférent est distribué à chaque commune en tant qu'intéressement direct, leur permettant de bénéficier des retombées de l'ICC en contrepartie des charges et éventuelles nuisances que génère l'activité économique. L'intéressement direct tend également à inciter les communes à continuer à attirer des entreprises sur leur territoire.

Le solde sera affecté au FDGC et sera ainsi distribué aux communes suivant des critères de distribution prédéfinis.

Vu que ce nouveau système réduira la situation concurrentielle entre communes, il sera dorénavant permis aux conseils communaux de fixer le taux communal de l'ICC dans une fourchette de 225% à 350%, ce qui ne concernera à l'heure actuelle que deux communes.

La répartition du FDGC

Une des grandes innovations de la réforme des finances communales envisagée par le présent projet de loi est l'unification des critères de répartition aux communes.

Alors que le système actuellement en place prévoit des critères de distribution pour les recettes provenant du FCDF et d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'ICC, certains de ces critères ne reflétant d'ailleurs plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés. La réforme des finances communales en projet introduit des critères de redistribution uniques et transparents en vue de la répartition des avoirs du FDGC.

L'introduction de ces nouveaux critères réduira sensiblement les disparités entre communes.

La répartition des avoirs du FDGC se fera comme suit:

A chaque commune est attribuée une dotation forfaitaire variant entre 0 euro pour les communes de moins de 1.000 habitants et 300.000 euros pour les communes de plus de 3.000 habitants. La dotation varie graduellement pour les communes entre 1.000 et 3.000 habitants entre 0 et 300.000 euros.

Le solde des avoirs du Fonds est distribué ensuite suivant 5 critères:

- La population ajustée 82%
- Les emplois salariés 3%
- L'indice socio-économique 9-10%
- Les logements sociaux 0-1%
- La superficie ajustée 5%

² Taux de participation étatique de 14,7% estimée à 50 millions pour 2017

La population ajustée (82%)

L'ajustement de la population³ de chaque commune se fait en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité qui seront déterminés par règlement grand-ducal.

La distribution de fonds aux communes selon des objectifs de l'aménagement du territoire est annoncée au programme gouvernemental.

Les emplois salariés (3%)

La répartition prend en compte le nombre d'emplois salariés dans une commune. Les chiffres fournis annuellement par l'Administration des contributions directes comprennent les salariés résidents et non-résidents qui sont en possession d'une fiche de retenue d'impôt. Ce critère entend valoriser la création d'emplois dans les communes et compenser les charges y relatives, notamment les dépenses d'infrastructures. Il remplace le critère de „salariés rectifiés“ utilisé pour la répartition actuelle de l'ICC dont les derniers chiffres datent non seulement de 2003, mais dont la justification n'est plus donnée.

L'indice socio-économique (9-10%)

La répartition se fait par le biais d'une pondération de la population réelle de la commune suivant son indice socio-économique. Les chiffres sont fournis annuellement par le STATEC et se composent:

- de la part des personnes bénéficiant du RMG;
- du taux de chômage communal;
- du salaire médian communal;
- de la part des personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions CITP (= classification internationale type des professions) de bas niveau;
- du nombre de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages.

Ce critère prend, notamment, en considération les charges revenant aux communes en matière d'aide sociale.

Les logements sociaux (0-1%)

Ce critère fait suite aux directives du programme gouvernemental qui entend responsabiliser les autorités communales, dans le cadre de la réforme des finances communales, en vue de la construction de logements sociaux, en conditionnant une partie des transferts leur attribués à la construction et à l'entretien de logements de ce type.

Il est prévu d'indemniser les communes par 1.500 euros par logement social appartenant à la commune et donné en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Un maximum de 1% de l'enveloppe globale sera ainsi distribué aux communes, le solde éventuel sera réintégré dans le montant à répartir suivant le critère de l'indice socio-économique.

La superficie ajustée (5%)

Il est envisagé de répartir 5% de l'enveloppe en fonction de la superficie totale ajustée de la commune, l'ajustement de la superficie se faisant graduellement en fonction du ratio des zones urbanisées de la commune (= nombre d'habitants par superficie totale de la zone urbanisée en km²). Les communes dont le ratio est supérieur à 6.000 habitants par km² verront leur superficie totale réelle progresser de 75%. Les communes dont le ratio varie entre zéro et 6.000 habitants par km² verront leur surface totale réelle ajustée avec un pourcentage se situant entre une fourchette de -25% à 75%.

Ce critère stimule l'aménagement durable des communes tout en tenant compte des frais afférents.

*

³ La population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans les considérations générales dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat retrace le contexte et les principes qui régissent le financement des communes au Luxembourg. Il souligne le lien qui existe entre les missions obligatoires et facultatives des communes et les recettes affectées et non-affectées y relatives. Il cite la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et approuvée par la loi du 18 mars 1987 qui définit le concept de l'autonomie communale comme „le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques“.

Afin de mieux mettre en évidence les changements envisagés par le projet de loi, le Conseil d'Etat dresse un inventaire des recettes communales et de leur répartition selon le système actuellement en vigueur.

Par la suite, il examine les différents aspects du projet de loi afin de déterminer dans quelle mesure ils contribuent aux objectifs visés, tout en vérifiant si le principe de l'autonomie communale est respecté.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a regretté que le projet de loi n'ait pas été accompagné d'un tableau synoptique de données chiffrées. A sa demande, il avait bien reçu un certain nombre de données chiffrées, notamment un tableau comparatif reprenant, commune par commune, l'avoir disponible par habitant, et de la part reçue en 2015 selon ce système actuellement en vigueur d'un côté et, de l'autre côté, ces mêmes données calculées selon le système en projet. Le Conseil d'Etat aurait néanmoins préféré disposer de simulations avant réforme/après réforme similaires sur plusieurs années, afin de pouvoir déceler les effets éventuels des critères en projet.

En absence de ce type de données, le Conseil d'Etat ne se voit pas à même d'appréhender les disparités de revenus alléguées, d'en comprendre les causes ou de saisir la désuétude et la non-adéquation des critères de répartition actuels, ainsi que de connaître l'impact précis et de vérifier l'adéquation des nouveaux critères de répartition des ressources financières constituant la dotation globale des communes. En conséquence, il ne porte pas de jugement sur l'efficacité de la réforme au regard des objectifs visés.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat aurait préféré des explications plus exhaustives quant au choix des nouveaux critères de répartition du FDGC.

Il note que, dans le nouveau système de financement, les communes dont la population n'atteint pas l'effectif de 1.000 habitants ne reçoivent plus de dotation forfaitaire. Il rappelle que dans le système de financement actuel, la dotation de base se conçoit comme une aide étatique destinée à contribuer aux besoins administratifs de base des communes, car chaque commune, à côté de sa fonction de collectivité territoriale, constitue une circonscription administrative de l'Etat où la commune assume, dans la logique de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, des missions à elles déléguées par le pouvoir central. Dans cette logique, il lui paraît inconséquent de supprimer la dotation forfaitaire, à moins qu'il ne s'agisse d'une mesure destinée à inciter les petites communes de moins de 1.000 habitants à fusionner, comme indiqué à l'exposé des motifs.

Le Conseil d'Etat considère encore que l'indice socio-économique et le nombre de logements sociaux sont directement fonction de certaines missions facultatives des communes et présentent dès lors une connotation de subventionnement. Il rend attentif au fait que ces critères incitatifs sont financés par les communes qui donnent priorité à d'autres missions facultatives. Il se pose donc la question si les revenus communaux provenant du FDGC, attribués selon des critères pour partie incitatifs, sont toujours à considérer comme des revenus non-affectés au sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Concernant l'ICC, le Conseil d'Etat note que la part d'intéressement direct des communes dans cet impôt généré sur leurs territoires respectifs diminue. Il ne connaît pas l'impact sur chaque commune de l'application de la nouvelle logique de distribution sur le montant total que la commune retire plus particulièrement de la répartition de l'ICC (part d'intéressement direct et part recueillie dans la redistribution confondues) et ne peut donc pas comparer son revenu provenant de l'ICC avant la réforme projetée au même revenu après cette réforme. Il rappelle que les revenus non-affectés que les communes retirent de l'ICC sont une garantie de leur autonomie.

Le Conseil d'Etat craint qu'une diminution éventuelle de cet impôt risque d'avoir un impact négatif sur l'autonomie de certaines communes. Par ailleurs, il se demande si l'intéressement des communes à l'ICC reste suffisant pour inciter les communes à attirer des entreprises.

Le Conseil d'Etat rappelle également que l'ICC n'est pas une dotation ou une aide étatique, mais un impôt communal dont le produit revient de plein droit au secteur communal. Il rend attentif au fait que le regroupement de l'ICC et des fonds étatiques dans un fonds unique constitue un changement fondamental de la logique de répartition. Il se demande par ailleurs si, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence du nouveau système de financement des communes, il n'aurait pas été indiqué d'englober également l'impôt foncier (IF) dans la réforme au même titre que l'ICC.

Puisque l'une des nouveautés introduites par le projet de réforme consiste précisément à faire du nouveau Fonds de dotation globale des communes (FDGC) l'instrument de répartition des moyens financiers par excellence, il estime qu'il serait concevable que le produit intégral de l'IF soit versé dans le FDGC et que lors de la ventilation du FDGC, chaque commune se voie attribuer la totalité de l'IF généré sur son territoire. Une telle approche ne changerait rien au fait que chaque commune a droit au produit de l'IF généré sur son territoire. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une modification ultérieure de l'IF sera plus difficile, si l'IF évolue en dehors du nouveau système de financement des communes, puisqu'une pareille réforme risque de créer de nouvelles disparités entre communes qui ne seraient pas compensées par les mécanismes de répartition propres au FDGC.

*

IV. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Dans son avis du 18 novembre 2016, le SYVICOL salue le dépôt du projet de loi qui vise à réduire les inégalités entre les communes et à mieux prendre en compte leurs missions et besoins différents. Il rappelle qu'il a plaidé depuis de nombreuses années pour une réforme du système de financement des communes. Il estime que le regroupement des recettes FCDF et d'une partie des recettes ICC au sein d'un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes, qui les redistribuera aux communes selon des critères uniformes, contribue à la simplification et à la transparence du système. Il approuve la diminution des dépenses du secteur communal par la suppression de la participation communale aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental.

Il formule néanmoins un certain nombre d'observations critiques. Ainsi, il est d'avis que le nouveau système de répartition ne garantira pas aux communes une plus grande stabilité que le modèle actuel, puisque les mécanismes qui déterminent l'enveloppe globale des recettes non-affectées qui reviennent au secteur restent quasiment inchangés. Dans le cadre des discussions sur une réorganisation territoriale du Luxembourg, le SYVICOL avait plaidé en faveur de la suppression des mécanismes de financement existants au profit d'un rattachement des recettes des communes avec un taux de participation fixe aux recettes ordinaires totales de l'Etat. Il estime que cette solution aurait pu garantir aux communes une plus grande stabilité de leurs recettes, puisque les recettes de l'Etat proviennent d'une palette d'impôts plus large que celles des communes, la masse des rentrées fiscales pouvant mieux atténuer l'impact d'une éventuelle baisse des recettes d'un impôt particulier.

Dans ce même contexte, le SYVICOL souligne que l'ICC est un impôt particulièrement volatile. Par ailleurs, il estime que l'effet incitatif pour les communes à accepter des activités économiques sur leur territoire est quasiment réduit à néant par le double plafonnement de la part que la commune peut garder à 35% des recettes ICC enregistrées sur le territoire de la commune, respectivement à 35% de la moyenne nationale des recettes ICC par habitant. Il attire encore l'attention au fait que de toute façon, la politique d'aménagement du territoire qui pose le cadre pour la création de zones d'activités restreint la marge de manœuvre des communes visant à influencer leur développement économique.

Le SYVICOL pourrait dès lors aussi imaginer la suppression pure et simple de l'ICC comme impôt communal et ce au profit d'un rattachement des communes aux recettes de l'Etat.

Bien que cette proposition du SYVICOL n'ait pas été reprise par le projet de loi sous rubrique, celui-ci estime qu'il est incontestable que l'objectif principal de la réforme – réduire les inégalités parfois flagrantes entre communes qui caractérisent le système actuel de financement – est atteint. Le SYVICOL note pourtant que la réforme en projet aura des répercussions négatives pour certaines communes. Il rend attentif au fait que, malgré le versement de compensations étatiques aux communes désavantagées par le nouveau mode de distribution, celles-ci verront leurs recettes stagner au niveau

de celles de l'année 2015 et subiront en termes réels une diminution de leur marge de manœuvre financière, entre autres parce que le futur accroissement de leur population ne sera pas compensé par des recettes supplémentaires, tant que les nouveaux mécanismes ne généreront pas, pour la commune concernée, des recettes supérieures à celles de 2015.

Par ailleurs, le SYVICOL n'est pas certain que de nouvelles disparités entre les communes ne feront leur apparition à l'avenir. Il plaide donc pour une évaluation du nouveau modèle de redistribution tous les trois ans. Le cas échéant, les critères pourront être adaptés.

Dans son analyse des critères de redistribution, le SYVICOL a du mal à accepter la non-attribution d'une dotation forfaitaire aux communes de moins de 1.000 habitants. Il juge peu probable que cette mesure encouragera les responsables politiques de ces communes à envisager une fusion.

Quant au critère de la population ajustée, le SYVICOL considère qu'il est cohérent avec la politique d'aménagement du territoire et prend en compte que les communes classées Centre de développement et d'attraction assument des fonctions régionales.

Le facteur „densité“ crée pourtant des inégalités entre communes que le SYVICOL trouve difficiles à justifier. De même, il voit d'un œil critique le critère „superficie totale“ qui désavantage les communes rurales.

Quant à la nouvelle définition du critère „emplois salariés“, il estime qu'elle est plus juste et plus pertinente que celle utilisée actuellement. Il approuve également l'introduction d'un critère socio-économique, bien qu'il soit d'avis que le poids de ce critère est élevé.

Il émet des doutes quant à la pertinence du critère „nombre de logements sociaux locatifs“ qui s'apparente selon lui à un subside.

Quant aux versements des communes à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, le SYVICOL est d'avis qu'il convient de réévaluer si cette dépense supplémentaire devrait être mutualisée au niveau du secteur dans son ensemble. Il estime qu'elle devrait plutôt correspondre à la dépense future réelle qui incombera à chaque commune, syndicat de communes et établissement public. Pour ce qui est de la contribution au Fonds pour l'emploi, il plaide également pour un système plus solidaire entre communes.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 27 octobre 2016, la Chambre de Commerce accueille favorablement la volonté du gouvernement de rendre le financement des communes plus équitable, de réviser les critères à prendre en compte pour la répartition de leurs recettes non-affectées et à garantir la stabilité de ces recettes.

Elle se félicite de la simplification que constitue la création d'un fonds unique, le fonds de dotation globale des communes, avec à la clef un système de répartition uniforme des deux principales recettes non affectées des communes. Elle estime que cette simplification est de nature à assurer une meilleure appropriation des finances communales par le grand public et même par les administrations locales concernées.

La Chambre de Commerce craint pourtant des effets négatifs de certaines nouvelles dispositions qui concernent l'ICC. D'après elle, les changements sont de nature à induire une diminution sensible de „l'intéressement communal“ en matière d'ICC. La Chambre de Commerce estime qu'une telle situation risque de dissuader les communes d'accueillir sur leurs territoires des activités nouvelles et à aménager leurs infrastructures en conséquence. Par ailleurs, elle recommande expressément un abandon de l'encadrement des taux prévu dans le projet de loi, qui limite la capacité des communes de moduler leur fiscalité. La limite basse de cet intervalle, soit 225%, ne laisserait pratiquement aucune marge de manœuvre à de nombreuses communes désireuses d'ajuster à la baisse leur taux d'ICC, ce qui constitue „une entrave à une saine concurrence fiscale“.

Concernant les nouveaux critères de répartition des avoirs du FDGC, la Chambre de Commerce se félicite de l'introduction de nouvelles dispositions plus en phase avec les réalités du terrain, et plus particulièrement la situation socio-économique des communes, l'effort accompli par les pouvoirs locaux en matière de logement social ou encore un transfert additionnel favorisant les fusions de communes.

Elle regrette que le critère associé au logement social représentera moins de 1% de l'enveloppe globale du FDGC. Elle aurait également préféré un incitatif plus prononcé en faveur de fusions de

communes. Le seuil visé de 3.000 habitants à partir duquel l'allocation forfaitaire est plafonnée lui semble trop bas. Elle estime qu'une taille optimale pour une commune se situerait plutôt autour de 8.000 habitants.

De même, le fait que le critère „nombre d'emplois salariés“ ne soit pris en compte qu'en raison de 3% dans la répartition totale lui semble insuffisant, puisque ce critère est de nature à encourager les communes à accueillir des entreprises sur leur territoire. Elle demande que l'emploi indépendant soit également pris en compte.

D'une manière plus générale, la Chambre de commerce plaide en faveur d'un rééquilibrage des recettes communales. Ce rééquilibrage consisterait à revaloriser la base de l'impôt foncier, qui n'a été adapté que de manière très parcellaire depuis 1941, ou à mettre en œuvre une refonte de l'impôt produisant des effets similaires. Une „correction“ de cet état de fait renforcerait la stabilité des recettes communales tout en accroissant leur montant absolu. Les communes pourraient dès lors réduire leur dépendance vis-à-vis de cette ressource extrêmement volatile que constitue l'ICC. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce plaide également en faveur d'une refonte de la fiscalité des sociétés.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2, 4 et 6

L'article 2 est relatif à la dotation du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui remplace le Fonds communal de dotation financière.

Les auteurs du texte précisent au commentaire de l'article que les modalités de la participation communale aux recettes de l'Etat en impôts sur le revenu, en taxes sur la valeur ajoutée et en taxe sur les véhicules automoteurs restent inchangées et seront complétées par la participation des communes dans le produit de l'impôt commercial communal (ICC).

La commission approuve le maintien de l'ICC et du FCDF, devenant le FDGC, comme recettes non affectées des communes, ceci mettant l'accent sur l'autonomie communale.

L'article 4 concerne l'alimentation du FDGC qui est, selon le commentaire des auteurs, organisée par analogie à celle du Fonds communal de dotation financière.

L'article 6 détermine notamment une fourchette entre 225 et 350 pour cent pour les taux de l'ICC „pour garantir une certaine stabilité en matière de dotation du Fonds“. Les auteurs précisent au commentaire que la situation au Luxembourg se caractérise par de grandes disparités des recettes en ICC entre les communes en raison d'une grande concentration d'entreprises sur un nombre relativement restreint de communes. Le nouveau système considère „non seulement les recettes totales de la commune, mais également la comparaison entre la moyenne de la commune et la moyenne nationale“, de sorte qu'„une commune devrait être emmenée à promouvoir un accroissement comparable en population et en activité économique au lieu de se concentrer sur un seul de ces éléments“.

Dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat, rappelant que l'intéressement direct des communes varie entre 33 et 58 pour cent (et non entre 42 et 67 comme indiqué dans l'avis), se demande si une participation limitée à 35 pour cent est suffisante pour inciter les communes à attirer des entreprises. En effet, pour compenser cette réduction, „certaines communes pourraient être tentées de recourir à une hausse substantielle de certains ou de tous les taux de l'IF“ (impôt foncier). En l'absence de simulations chiffrées et d'explications sur les raisons à base du choix des nouveaux critères, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure d'apprécier l'impact du nouveau système qui pourrait lui-même entraîner des „disparités inacceptables“, voire enfreindre le principe de l'autonomie locale.

Article 3

Cet article règle la répartition des avoirs du FDGC et détermine les critères de répartition.

Dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat „note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la

loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif⁴.

En effet, l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) dispose que le solde du FDGC est réparti à raison de „82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal⁵.

Si, contrairement au constat du Conseil d'Etat, les critères de répartition sont également aujourd'hui fixés par un acte réglementaire, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés, la commission insiste cependant sur la participation du législateur dans la prise de décision, la seule consultation de la Chambre des Députés étant insuffisante. Une décision d'une telle envergure ne saurait incomber au seul gouvernement. En insistant sur l'importance du critère de la population ajustée, d'après l'opinion majoritaire de la commission un élément essentiel de l'équilibre recherché par le système de financement proposé, elle considère comme indispensable d'inscrire les dispositions afférentes dans la loi.

Comme la mise en œuvre de cette voie pour 2017 se heurte à des obstacles procéduraux, les délais étant déjà trop rapprochés pour amender le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017, la commission se déclare d'accord avec un compromis consistant à appliquer pour 2017 la future loi portant création du FDGC dans sa teneur ci-dessous, à prendre le règlement grand-ducal sur base de l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) et de déterminer les critères de répartition à partir de l'exercice 2018 chaque année par le projet de loi budgétaire. L'inscription annuelle dans la loi budgétaire présente par ailleurs l'avantage que la répartition ne sera pas figée.

La commission retient en outre que l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a), sera modifiée par la loi budgétaire pour l'exercice 2018, afin d'éviter toute confusion sur la base légale.

o S'agissant du critère de la population ajustée, l'ajustement en fonction du statut „CDA“ (Centre de développement et d'attraction) a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la commission et a mené aux conclusions suivantes:

- Le mécanisme correcteur en fonction du statut „CDA“ d'une commune se justifie pour les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette par leurs missions spécifiques et leur situation géographique. Une compensation pour ces deux villes de leur situation particulière par des subventions directes n'a pas été retenue pour la raison que ces subventions seraient des recettes affectées et auraient ainsi un impact sur l'autonomie communale. Dans une répartition égalitaire entre les communes, c'est-à-dire indépendamment de leur statut „CDA“, les habitants de toutes les communes auraient la même „valeur“. Toutefois, la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) avait écarté cette voie dans son analyse de l'état et de la répartition des finances communales, dont elle fut chargée au cours de la législature précédente par le ministère de l'Intérieur, au motif que cette voie empêcherait dans certains domaines toute incitation des communes à pratiquer une politique volontariste.
- La prise en considération, à la place de la notion de CDA, de celle plus récente de commune prioritaire utilisée par le projet de plan directeur sectoriel logement (PSL), mérite réflexion, ou du moins une reconsidération de la détermination actuelle des CDA.
- Le groupe politique CSV se prononce pour le maintien du critère de la superficie verte, lequel tient compte de la surface de la commune, en songeant aussi au rôle des communes se trouvant dans la ceinture verte d'un CDA. Ce critère est actuellement pris en considération à raison de 15%, dont 9,75% proportionnellement à la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières et 5,25% proportionnellement à la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières.

o L'ajustement du critère de la population en fonction de la densité inclut le facteur de la densité sur la surface totale et celui de la densité sur la surface habitable.

Dans ce contexte, la commission estime utile de discuter ultérieurement l'idée d'exclure les zones différées du calcul, à condition de disposer des données chiffrées nécessaires. Elle met l'accent sur

l'importance d'avoir une base commune de données. Les données actuelles des communes diffèrent en effet largement de celles du STATEC⁴.

- o Le critère des emplois salariés sera pris en considération à raison de 3% et a pour objet de valoriser la création d'emplois dans les communes. L'Administration des contributions directes transmettra chaque année au ministère de l'Intérieur les chiffres des emplois salariés dans les communes, ce qui constitue une nouveauté. Aujourd'hui, le critère pris en compte est celui des emplois salariés rectifiés pondérés, à savoir les emplois salariés des entreprises payant l'ICC (impôt commercial communal) pondérés avec le taux d'ICC de la commune. Or, ce critère, qui compte à raison de 45% dans la répartition de l'ICC, se base sur des données datant de 2003 et n'est donc plus d'actualité. Ce critère n'est plus justifié, alors que les dépenses d'une commune restent les mêmes, que les habitants de la commune travaillent dans une entreprise qui paie l'ICC ou non.

La surface des zones d'activités économiques (ZAE), intervenant dans l'élaboration du plan d'aménagement général (PAG), n'est pas prise en considération afin de ne pas fausser les efforts de régionalisation des zones d'activités. Toutefois, le critère de l'emploi salarié consiste à rectifier l'emploi salarié en cas de zone régionale par rapport aux communes concernées, ce qui serait difficile à faire sur base de la surface.

- o Concernant l'indice socio-économique, le STATEC calcule chaque année la composition socio-économique des communes sur base des valeurs suivantes, également utilisées par les Nations unies:
 - o la part des bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG),
 - o le taux de chômage de la commune,
 - o le salaire médian de la commune,
 - o la part des résidents travaillant dans des professions CITP (classification internationale type des professions) de bas niveau de rémunération,
 - o la part des ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages.
- o Le critère des logements sociaux, qui se fonde exclusivement sur les immeubles construits par les communes, ne fait pas l'unanimité des membres de la commission. Selon certains d'entre eux, toutes les communes ne seraient pas suffisamment outillées pour réaliser seules le logement social.
- o Il en va de même pour la dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population. Si elle est certes censée inciter les communes à fusionner, une dotation forfaitaire est, selon quelques membres de la commission, à accorder logiquement aux petites communes qui ne disposent pas de certains services.

Article 5

Cet article est relatif aux modalités de liquidation du FDGC. Il n'appelle pas d'observation.

Article 7

Cet article apporte des modifications à 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, en déterminant la contribution communale au Fonds de l'emploi. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire de l'article tel que déposé.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Cet article modifie la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental en adaptant cette loi suite à l'abrogation de la participation communale au financement de l'enseignement fondamental et la compensation partielle par un abattement correspondant dans le calcul du montant forfaitaire de la dotation du FDGC, tel que précisé au commentaire de l'article déposé.

⁴ Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

Suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat concernant l'emploi du verbe „pouvoir“ au paragraphe 2, cet emploi induisant une insécurité juridique, les mots „peuvent être“ sont remplacés par le mot „sont“.

Article 10

Cet article prévoit une mesure de compensation transitoire pour éviter que la réforme des finances communales ne se fasse au détriment de l'une ou l'autre commune.

Article 11

Cet article, qui prévoit un intitulé abrégé de la loi, ne donne pas lieu à observation.

Article 12

Cet article règle l'entrée en vigueur des dispositions de la loi. Il n'appelle pas d'observation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

PROJET DE LOI
portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

Art. 1^{er}. Il est institué un fonds spécial dénommé „Fonds de dotation globale des communes“, en abrégé „FDGC“.

Art. 2. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est doté annuellement par les montants suivants:

1. 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
2. 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
3. 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. 65 pour cent du produit de l'impôt commercial communal, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en impôt commercial communal par habitant dépasse 35 pour cent du revenu en impôt commercial communal par habitant du pays;
5. un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

(2) On entend par produit de l'impôt au sens du présent article, les recettes perçues au profit du Trésor au titre d'un des impôts précités pendant une année budgétaire, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice.

(3) On entend par produit de la taxe sur la valeur ajoutée au sens du présent article, les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant une année budgétaire, avant déduction

des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de ladite taxe et de la contribution assise sur le produit national brut.

Art. 3. (1) Aux termes de la présente loi, on entend par:

1. „population“, la population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg;
2. „superficie totale de la commune“, la superficie totale de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie;
3. „emplois salariés“, le nombre d'emplois salariés le plus récent déterminé par l'Administration des contributions directes sur la base des fiches de retenue d'impôt et dont le lieu de travail est affecté au territoire de la commune;
4. „indice socio-économique“, l'indice le plus récent établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg et tenant compte, pour chaque commune, de la part des personnes bénéficiant du revenu minimal garanti, du taux de chômage, du salaire médian, de la part des personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions figurant à la classification internationale type des professions de bas niveau ainsi que du nombre de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages;
5. „logement social“, un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de dix mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues aux dispositions d'exécution de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
6. „ratio des zones urbanisées“, le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune exprimée en km², la superficie totale de la zone urbanisée étant la superficie totale des terrains *aedificandi* de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie.

(2) Le Fonds de dotation globale des communes est réparti suivant les règles suivantes:

1. Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de 0 euros pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.
2. Le solde est réparti à raison de:
 - a) 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal.
 - b) 3 pour cent entre les communes d'après le nombre d'emplois salariés.
 - c) 9 pour cent entre les communes d'après l'indice socio-économique, cet indice servant de pondération à la population de la commune, le montant distribué étant éventuellement augmenté selon les modalités prévues sous d).
 - d) Un maximum de 1 pour cent entre les communes d'après leur nombre de logements sociaux à raison de 1.500 euros par logement, le reste éventuel étant ajouté au montant prévu sous c). En cas de dépassement du maximum, le montant par logement est réduit à 1 pour cent au prorata du dépassement. La déclaration annuelle du nombre des logements sociaux est présentée au ministre de l'Intérieur pour le 31 décembre au plus tard de l'année en question sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins. A défaut, les logements sociaux de la commune ne sont pas pris en compte pour la répartition de la part du Fonds de dotation globale des communes au titre du point d). Une part trop perçue sur déclaration erronée ou fautive est à rembourser.
 - e) 5 pour cent entre les communes d'après la superficie totale ajustée des communes, l'ajustement de la superficie totale de la commune étant situé dans l'intervalle allant de -25 pour cent à 75 pour cent en appliquant une progression linéaire sur l'intervalle du ratio des zones urbanisées allant de 0 habitant par km² à 6.000 habitants par km². Pour les communes où ce ratio dépasse les 6.000 habitants par km², l'ajustement s'effectue avec 75 pour cent.

Art. 4. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est alimenté annuellement par:

1. le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool;
2. une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée;
3. une partie du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. une partie du produit de l'impôt commercial communal telle que déterminée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 4;
5. un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur égal à la différence entre la dotation du Fonds de dotation globale des communes telle que définie à l'article 2 et les alimentations du Fonds de dotation globale des communes prévues aux points 1 à 4.

(2) On entend par produit net de la taxe de consommation sur l'alcool au sens du présent article, les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice, déduction faite des restitutions et décharges de la taxe effectuées pendant la même année.

(3) Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée est constitué par les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, avant déduction des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de ladite taxe.

Les parties visées au paragraphe 1^{er}, points 2, 3 et 4 sont celles déterminées annuellement dans le cadre de la dotation du Fonds de dotation globale des communes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les véhicules automoteurs et de l'impôt commercial communal.

(4) Les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions prévues au paragraphe 1^{er} sont prises conjointement par le ministre ayant les Finances dans ses attributions et par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Art. 5. Le Fonds de dotation globale des communes est liquidé de la manière suivante:

- (1) A la fin de chaque trimestre, des avances, à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du Fonds de dotation globale, sont versées aux communes. Une première avance peut être versée au début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le ministre ayant les Finances dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, conformément aux dispositions des articles 2 et 3.
- (2) Après la fin de l'année, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions détermine, sur base des dispositions des articles 2 et 3, les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe 1^{er} du présent article.
- (3) Par dérogation aux dispositions de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les avances trimestrielles ainsi que les versements définitifs sont imputés sur le même exercice que celui sur lequel ont été imputées les alimentations du fonds y relatives.

Art. 6. La loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs est modifiée comme suit:

1. A l'article 6, paragraphe 2, la première phrase est remplacée par le texte suivant:
„Sans préjudice de l'article 9, l'impôt commercial est attribué.“
2. A l'article 6, le paragraphe 3 est abrogé.
3. A l'article 7, alinéa 2, la première phrase prend la teneur suivante:
„La répartition de l'impôt commercial communal aux communes prévue à l'article 9 est déterminée par le directeur de l'Administration des contributions directes.“
4. A l'article 8, la première phrase prend la teneur suivante:
„Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation.“

5. Il est ajouté un article 9 qui prend la teneur suivante:

„La participation directe d’une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes.“

Art. 7. 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 modifiée comme suit:

1. A l’article 8, le paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

„La contribution totale des communes au Fonds de l’emploi est fixée à 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial.“

2. A l’article 8, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

„La participation de chaque commune au Fonds de l’emploi se compose de deux contributions:

a) Une première contribution se fait par les communes dont la moyenne des recettes combinées par population ajustée dépasse de 10 pour cent au moins la moyenne nationale par population ajustée, la population ajustée étant définie à l’article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) de la loi portant création d’un Fonds de dotation globale des communes. La contribution correspond au montant de ce dépassement jusqu’à concurrence du montant défini à l’article 8, paragraphe 1^{er}. Si la somme de tous les dépassements excède le montant précité, la contribution de chaque commune est réduite proportionnellement afin que les communes en question contribuent le montant défini à l’article 8, paragraphe 1^{er}.

b) Si la somme des premières contributions des communes est insuffisante pour couvrir le montant défini à l’article 8, paragraphe 1^{er}, une deuxième contribution s’effectue afin de combler la différence comme suit: Cette deuxième contribution incombe à l’ensemble des communes. Le pourcentage de participation de chaque commune à la deuxième contribution correspond à la part de ses recettes combinées dans les recettes combinées du pays.

Aux termes du présent paragraphe, on entend par „recettes combinées“ la somme des recettes provenant du Fonds de dotation globale des communes et des recettes de la participation directe d’une commune au produit en impôt commercial communal.“

3. A l’article 8, le paragraphe 3 prend la teneur suivante:

„Une contribution supplémentaire d’un maximum de 12 millions d’euros pour l’ensemble des communes est versée au Fonds de l’emploi exclusivement par des communes déterminées qui perçoivent des montants d’impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays. La participation de chaque commune au Fonds de l’emploi est déduite des recettes du Fonds de dotation globale des communes et versée directement au Fonds de l’emploi. Un règlement grand-ducal fixe les modalités de calcul de la contribution supplémentaire.“

Art. 8. L’article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour l’exercice 1988 est abrogé.

Art. 9. (1) La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l’enseignement fondamental est modifiée comme suit:

1. A l’article 76, les paragraphes 2, 3 et 4 sont abrogés.

2. A l’article 76, le paragraphe 5 devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante:

„Les décomptes des frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l’enseignement fondamental, ventilés par commune ou par syndicats scolaires des années 2015 et 2016 sont établis par les services du ministère de l’Education nationale, sur base des données fournies par l’Administration du personnel de l’Etat et communiqués au ministère de l’Intérieur au plus tard 2 ans après la fin de l’année scolaire faisant le décompte. Ces décomptes sont appliqués sur le Fonds de dotation globale des communes.“

(2) A l’article 76, le paragraphe 6 devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante:

„Les modalités d’application des dispositions précédentes sont précisées par règlement grand-ducal.“

Art. 10. Il est institué une mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et dont le montant est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

A la fin de chaque exercice budgétaire, il est établi un décompte pour chaque commune regroupant les recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, les participations directes des communes au produit en impôt commercial communal ainsi que les participations éventuelles au Fonds de l'emploi telles que déterminées en vertu de l'article 7.

Au cas où le montant ressortant de ce décompte est inférieur au décompte de l'année 2015, la commune se voit compenser la différence à charge de l'Etat. Cette compensation n'est appliquée que pour autant que la commune n'a pas réduit son taux d'imposition pour l'impôt commercial communal par rapport à l'exercice budgétaire de référence 2015. Dans le cas contraire, la compensation ne s'effectue que sur la différence, simulée à taux inchangé.

Par „décompte 2015“ on entend au sens du présent article, la différence pour chaque commune entre les recettes du Fonds communal de dotation financière ainsi que de l'impôt commercial communal et les participations au Fonds de l'emploi ainsi que les frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „Loi du JJ/MM/AAAA portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.“

Art. 12. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à l'exception de l'article 8 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Luxembourg, le 1^{er} décembre 2016

Le Président-Rapporteur,
Claude HAAGEN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7036



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dépôt : Groupe politique CSV

N. Gilles Roth
cb. 17. 2016
PL 7036

1 - 5

Projet de loi N° 7036

portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant

1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
2. 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;
3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;
4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Amendement 1

Au paragraphe (1) de l'article 3 les points 2, 5 et 6 sont supprimés. Les points 3 et 4 du paragraphe (1) de l'article 3 sont renumérotés et deviennent les points 2 et 3.

Commentaire

Il est proposé de supprimer les définitions des notions « superficie totale », « logement social » et « ratio des zones urbanisées » qui deviennent superfétatoires suite à l'amendement 3 ci-après.

↓

Amendement 2

A la lettre a) du point 2 du paragraphe (2) de l'article 3 le nombre « 82 » est remplacé par celui de « 80 »

Commentaire

Il est proposé de fixer la répartition du Fonds de dotation globale des communes en fonction de la population ajustée des différentes communes à 80 pour cent.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Amendement 3

Les lettres d) et e) du point 2 du paragraphe (2) de l'article 3 sont supprimés et remplacés par une nouvelle lettre d) ayant la teneur suivante :

- « d). i) 5 pour cent au prorata de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, no 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2017;
- ii) 3 pour cent au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières au sens du paragraphe 3, no 1 de la loi sur l'impôt foncier, telle qu'elle est fixée au 1er janvier 2017; »

Commentaire

Il est tout d'abord proposé de supprimer le critère de répartition lié au nombre de logements locatifs sociaux des communes alors qu'il a pour objet de dénaturer une recette non affectée des communes en recette affectée. L'effort des communes de s'investir dans la réalisation de logements sociaux, soit directement soit indirectement par le biais de promoteurs publics ou privés devrait être reconnu au niveau des subventions à allouer aux communes par l'intermédiaire des mesures prévues au pacte logement.

Il est ensuite proposé de remplacer le critère de la « superficie ajustée de la commune » par celui de la « superficie verte ». Ce critère a fait ses preuves tout au long des dernières 30 années en contrebalançant un certain déséquilibre en défaveur des communes disposant d'un vaste territoire mais faiblement peuplées en raison de contraintes géographiques et des lignes directrices de l'aménagement du territoire.

Il s'ensuit que les lettres d) et e) du point 2 du paragraphe (2) de l'article 3 sont supprimées et que le critère de la « superficie verte » comme critère de répartition du Fonds de dotation globale des communes est réintroduit.

Amendement 4

Le point 1 de l'article 7 est supprimé et remplacé par un nouveau point 1 libellé comme suit :

« La contribution de chaque commune au Fonds pour l'Emploi est fixée à 2 pour cent du produit en impôt commercial communal généré sur son territoire. »

Les points 2 et 3 de l'article 7 sont supprimés.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Commentaire

L'amendement 4 reprend le mode de calcul de la participation des communes au Fonds pour l'Emploi tel qu'il existe actuellement. Ce mécanisme a fait ses preuves. Il est plus transparent et plus juste que le mécanisme correcteur prévu à l'article 7 du projet gouvernemental qui défavorise outre mesure les communes à population réduite.

Amendement 65

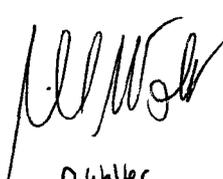
Au 2^e alinéa de l'article 10, les termes « ainsi que les participations éventuelles au Fonds pour l'Emploi telles que déterminées en vertu de l'article 7 » sont supprimés. Le 2^e alinéa de l'article 10 est libellé comme suit :

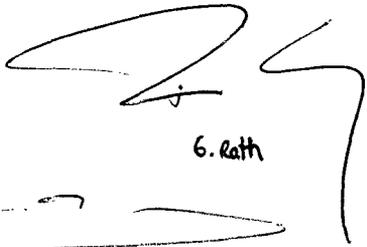
« A la fin de chaque exercice budgétaire, il est établi un décompte pour chaque commune regroupant les recettes en Fonds de dotation globale des communes ainsi que les participations directes des communes au produit en impôt commercial communal. »

Au 4^e alinéa de l'article 10, les termes « et les participations au Fonds pour l'Emploi » sont supprimés.

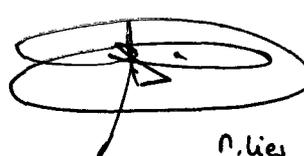
Commentaire

Le Fonds pour l'Emploi est un fonds dont la dotation et l'alimentation sont organisées selon le principe de la solidarité. Les communes sont conscientes de cette responsabilité. C'est pourquoi il est proposé que les communes continuent, comme dans le passé, à contribuer à raison de 2 pour cent par rapport à leurs recettes en impôt commercial communal. Ainsi, la mesure de compensation permettant aux communes de compenser une partie de leur contribution au Fonds pour l'Emploi devient superfétatoire.


N. Woller


G. Rath


J.-N. Halsdorf


N. Lies


C. Wiseler

7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-0-0358 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:09:34	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 4	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 4 - M. Roth (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	24	0	30	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	26	0	34	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(M. Mosar Laurent)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(Mme Mergen Martine)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Graas Gusty)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Krieps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Berger Eugène)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:

Le Secrétaire général:

7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J- 2016-0-0361 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:15:33	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 7	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7036	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	30	0	24	54
Procuration:	4	0	2	6
Total:	34	0	26	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

CSV					
Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylvie	Non	
Mme Arendt Nancy	Non	(M. Mosar Laurent)	M. Eicher Emile	Non	
M. Eischen Félix	Non		M. Gloden Léon	Non	
M. Halsdorf Jean-Marie	Non		Mme Hansen Martine	Non	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Non		M. Kaes Aly	Non	
M. Lies Marc	Non		Mme Mergen Martine	Non	
M. Meyers Paul-Henri	Non		Mme Modert Octavie	Non	
M. Mosar Laurent	Non		M. Oberweis Marcel	Non	
M. Roth Gilles	Non		M. Schank Marco	Non	
M. Spautz Marc	Non	(Mme Modert Octavie)	M. Wilmes Serge	Non	
M. Wiseler Claude	Non		M. Wolter Michel	Non	
M. Zeimet Laurent	Non				

LSAP					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

DP					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Graas Gusty)	M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Hahn Max)			

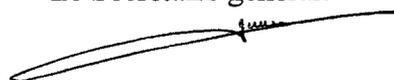
déi Lénk					
M. Baum Marc	Oui		M. Wagner David	Oui	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:



Le Secrétaire général:



7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-0-0356 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:08:35	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 2 - M. Roth (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	21	3	30	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	23	3	34	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(M. Eischen Félix)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(Mme Mergen Martine)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Hahn Max)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Krieps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Berger Eugène)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Abst.		M. Kartheiser Fernand	Abst.	
M. Reding Roy	Abst.				

Le Président:

Le Secrétaire général:

7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-0-0357 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:09:05	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 3	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 3 - M. Roth (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	21	3	30	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	23	3	34	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(Mme Hetto-Gaasch Françoise)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(Mme Mergen Martine)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Hahn Max)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Krieps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Berger Eugène)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Abst.		M. Kartheiser Fernand	Abst.	
M. Reding Roy	Abst.				

Le Président:



Le Secrétaire général:



7036



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dépôt : Groupe politique CSV

06.12.2016
PL 7036
N. Michel Wolter

6

Projet de loi N° 7036

portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant

1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
2. 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;
3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;
4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Remarque préliminaire : Au cas où les amendements présentés au nom du groupe politique CSV par Monsieur le Député Gilles Roth ne trouveraient pas l'accord de la majorité gouvernementale, notre groupe propose en ordre très subsidiaire, le présent amendement.

Amendement 1

Le point 6 du paragraphe (1) de l'article 3 est modifié comme suit :

« 6. « ratio des zones urbanisées », le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune exprimée en km², la superficie totale de la zone urbanisée étant la superficie totale des terrains aedificandi de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie, à l'exception des terrains situés dans une zone d'activités économique communale, régionale ou nationale. »

Commentaire

Il est proposé de retrancher les terrains situés dans une zone d'activités communal, régional, ou national de la superficie totale des terrains aedificandi d'une commune pour ne pénaliser les communes du fait de l'accueil sur leur territoire d'activités économiques diverses.

C. Wiseler

N. Wolter

G. Roth

J. Haldorf

N. Lies

7036

Date: 06/12/2016 18:14:44	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 6	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 6 - M. Wolter (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	26	0	28	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	28	0	32	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(Mme Hetto-Gaasch Françoise)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(Mme Mergen Martine)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

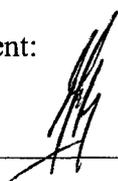
LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Angel Marc)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Graas Gusty)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Krieps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Berger Eugène)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Oui		M. Wagner David	Oui	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:



Le Secrétaire général:



7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-O-0355 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:08:00	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 1 - M. Roth (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	21	3	30	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	23	3	34	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(M. Mosar Laurent)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(M. Oberweis Marcel)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Graas Gusty)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Kriepps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Berger Eugène)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Abst.		M. Kartheiser Fernand	Abst.	
M. Reding Roy	Abst.				

Le Président:

Le Secrétaire général:

7036

Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-0-0359 (PL 7036)

Date: 06/12/2016 18:10:32	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 5	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7036 Fonds des communes	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Amendement 5 - M. Roth (CSV)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	24	0	30	54
Procuration:	2	0	4	6
Total:	26	0	34	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Anzia Gérard	Non	
M. Kox Henri	Non		Mme Lorsché Josée	Non	
Mme Loschetter Viviane	Non		M. Traversini Roberto	Non	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui	(M. Mosar Laurent)	M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui	(Mme Mergen Martine)	M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Arndt Fränk	Non	
M. Bodry Alex	Non		Mme Bofferding Taina	Non	
Mme Burton Tess	Non		M. Cruchten Yves	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Di Bartolomeo Mars	Non	
M. Engel Georges	Non	(M. Bodry Alex)	M. Fayot Franz	Non	
M. Haagen Claude	Non		Mme Hemmen Cécile	Non	
M. Negri Roger	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Baum Gilles	Non	
Mme Beissel Simone	Non		M. Berger Eugène	Non	
Mme Brasseur Anne	Non	(M. Berger Eugène)	M. Delles Lex	Non	
Mme Elvinger Joëlle	Non		M. Graas Gusty	Non	
M. Hahn Max	Non		M. Krieps Alexander	Non	(M. Delles Lex)
M. Lamberty Claude	Non		M. Mertens Edy	Non	
Mme Polfer Lydie	Non	(M. Hahn Max)			

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:



Le Secrétaire général:

7036/05

N° 7036⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

(13.12.2016)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'État, du 6 décembre 2016 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant création d'un Fonds de dotation globale des communes
et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 6 décembre 2016 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 15 novembre 2016;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 13 décembre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

03



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 1^{er} décembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2016
2. 7036 Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. 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 ; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental
- Rapporteur: Monsieur Claude Haagen

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : M. Marc Angel (en rempl. de M. Fränk Arndt), M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Henri Kox (en rempl. de M. Roberto Traversini), M. Claude Lamberty (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Coordination générale, Direction des Affaires communales ; Mme Clara Muller, M. Philippe Schram, Direction des Finances communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7036

Comme convenu au cours de la dernière réunion, le ministère a fait parvenir aux groupes et sensibilités politiques un tableau avec une estimation pour l'exercice 2017. En ce qui concerne les chiffres non encore connus pour 2017, celle-ci a été faite sur base des critères de 2015.

Au sujet du projet de règlement grand-ducal d'exécution de la future loi, un député se réfère à l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 2016, selon lequel : « À défaut de critères précis définissant les différentes catégories de CDA¹, il paraît que la liste des CDA figurant au paragraphe 3 [de l'article 1^{er} du projet de RGD] soit figée pour l'avenir, sans possibilité pour d'autres communes d'accéder à la catégorie de CDA ou, pour les communes, désignées comme CDA, d'accéder à un autre niveau dans cette hiérarchie. ».

- Monsieur le Ministre explique que ceci est la raison pour laquelle les auteurs ont préféré la détermination par règlement grand-ducal des critères d'aménagement du territoire et de densité. La question avait été soulevée au cours de la dernière réunion dans le cadre de l'article 3 du projet de loi qui règle la répartition des avoirs du FDGC² et détermine les critères de répartition. Dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'État « note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif ».

En effet, l'article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) (paragraphe 2, point 2, sous-point a) selon le Conseil d'État) dispose que le solde du FDGC est réparti à raison de « 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal ».

La commission avait retenu au cours de la même réunion que les critères de répartition seraient déterminés à partir de l'exercice 2018 chaque année par le projet de loi budgétaire.

Au sujet du projet de rapport, Monsieur le Rapporteur fait part de quelques modifications rédactionnelles apportées en accord avec le Conseil d'État.

À une question d'un membre de la commission concernant les articles 2 et 4 du projet de loi, une collaboratrice ministérielle explique que l'article 2 concerne la dotation du FDGC, celle-ci représentant la partie théorique de la détermination du niveau du fonds, alors que l'article 4 précise les articles budgétaires qui alimentent en pratique le fonds.

Le projet de rapport est adopté majoritairement, les membres CSV et ADR se prononçant contre le projet.

La commission propose comme temps de parole le modèle 2 sur demande du groupe politique CSV.

¹ Centre de développement et d'attraction

² Fonds de dotation globale des communes

Luxembourg, le 23 décembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

02



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2016
2. 7036 Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. 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 ; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Coordination générale, Direction des Affaires communales ; Mme Clara Muller, M. Philippe Schram, Direction des Finances communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7036

La réforme des finances communales ayant été discutée à fond par la commission, Monsieur le Ministre se limite à rappeler qu'elle ne prétend pas à la justice absolue, un tel système n'étant pas possible. La situation ne permet pas d'attendre de nouveau une trentaine d'années pour revoir les finances communales, d'où la nécessité d'accorder une plus grande importance au Conseil supérieur des finances communales pour vérifier chaque année quelles répercussions les nouveaux critères de répartition auront en pratique sur les différentes communes. En effet, l'environnement a considérablement changé et les répercussions des critères retenus il y a trente ans sur les communes d'aujourd'hui n'étaient pas prévisibles.

Dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'État note dans ses considérations générales que le projet de loi n'était pas accompagné d'un tableau synoptique de données chiffrées. Il estime que « L'exposé de la pertinence de la réforme du système de financement des communes aurait gagné en éloquence et en compréhensibilité – pour ne pas dire en transparence – si, par exemple, il avait été accompagné, d'une part, d'un document retraçant sur une série d'exercices révolus, commune par commune, l'évolution des ressources financières de celles-ci et simulant, à base de ces mêmes données, pour ces mêmes exercices, pour toutes les communes, l'impact de la réforme envisagée et, d'autre part, éventuellement, d'une étude sur les besoins futurs des communes, tenant compte de leurs missions. Dans ces circonstances, il eût sans doute été aisé, d'un côté, d'appréhender les disparités de revenus alléguées, d'en comprendre les causes, ainsi que de saisir la désuétude et la non-adéquation des critères de répartition actuels, et, de l'autre côté, de connaître l'impact précis et de vérifier l'adéquation des nouveaux critères de répartition des ressources financières constituant la dotation globale des communes. ».

À sa demande, le Ministère de l'Intérieur lui a transmis « certaines données chiffrées » qui se sont cependant révélées inadaptées pour trouver des réponses aux questions qui se posent.

Monsieur le Ministre explique qu'il n'est pas en mesure de satisfaire à la demande, puisqu'il ne peut pas prévoir l'évolution démographique, l'évolution socio-économique ni celle d'autres facteurs. Il voit une contradiction dans les réflexions du Conseil d'État, lequel, d'une part, retient que le nouveau système de financement des communes introduit des critères incitatifs, permettant aux communes d'augmenter leurs revenus par des décisions politiques¹, et, d'autre part, estime nécessaire de maintenir des critères incitant les

¹ Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 : « (...) dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, d'une part, au sein de l'ICC en fonction de critères liés exclusivement à la génération et à l'utilisation de l'ICC (salariés résidents engagés dans une entreprise soumise à l'ICC et la population résidente), et, d'autre part, moyennant le FCDF en fonction de critères que les décisions de la commune ne peuvent pas influencer de façon directe par des décisions en relation avec leurs missions facultatives.

Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p.ex. : population salariée ; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. En modulant ainsi les critères de répartition, l'État prend de l'influence sur le comportement financier des communes dans le sens tracé par la politique définie par lui. Le nouveau système de financement des communes présente dès lors une connotation de subventionnement, voire de dirigisme, avec la conséquence que les critères incitatifs sont intégralement financés par les autres communes. On retient que, pour la répartition aux communes des fonds dits non affectés, le nouveau système de financement introduit des critères incitatifs. Ces critères

communes, par exemple, à créer des emplois ou des zones d'activités. En effet, le Conseil d'État rappelle que « les disparités liées à l'intéressement des communes, via l'ICC produit sur leur territoire, sont, dans une certaine mesure, indispensables puisqu'elles constituent l'encouragement aux communes d'accepter sur leurs territoires des activités économiques ». L'article 6, point 5 du projet de loi, qui ajoute un article 9 à la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs², « ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire, alors que les 65 pour cent minimum restants seront redistribués entre toutes les communes du pays ». Dans ces circonstances, le Conseil d'État, constatant « qu'à l'heure actuelle l'intéressement direct des communes varie entre 42 pour cent et 67 pour cent », se demande si l'intéressement de 35% « est suffisant pour inciter les communes à attirer des entreprises. Pour compenser la réduction de leur intéressement dans l'ICC, certaines communes pourraient être tentées de recourir à une hausse substantielle de certains ou de tous les taux de l'IF. »

Or, ce mécanisme d'incitation à créer des zones d'activités pour attirer des entreprises n'a plus fonctionné : sur les 600 millions d'euros de recettes provenant de l'ICC en 2015, plus de 340 millions ont été générés dans la Ville de Luxembourg. En outre, nombre de grandes entreprises ne paient pas d'ICC. L'argument initial de procéder à une répartition directe généreuse des recettes de l'ICC aux communes, dans le but de les inciter à créer des emplois, n'a plus joué en pratique. Souvent, le contraire était même vrai : les zones d'activités régionales, à gestion intercommunale, attirent par définition des entreprises qui font des investissements nouveaux. Ces entreprises peuvent déduire ces investissements de leur bénéfice et ne paient donc pas d'ICC.

Du point de vue financier concernant l'ICC, les communes n'ont donc actuellement pas intérêt à créer des emplois. Pour cette raison, le projet de réforme propose le critère des emplois salariés. Celui de l'emploi salarié rectifié actuellement appliqué ne prend en considération que les salariés d'entreprises payant l'ICC. Les charges pour la commune sont cependant les mêmes pour chaque salarié, que son employeur paie l'ICC ou non.

Monsieur le Ministre n'est pas de l'avis du Conseil d'État qui « est amené à exprimer ses craintes en ce qui concerne les effets du nouveau système de financement des communes sur l'autonomie communale ». Le Conseil d'État s'interroge « sur le point de savoir si les revenus communaux provenant du FDGC³, attribués selon des critères pour partie incitatifs, sont toujours à considérer comme des revenus non affectés au sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, précitée, c'est-à-dire de revenus dont « elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ». Dans l'esprit de la Charte, les communes doivent pouvoir établir leurs budgets et décider en toute autonomie des choix qui leur incombent. Comme, en plus, les systèmes de financement des communes, l'actuel comme le nouveau, sont des systèmes de répartition fermés, le comportement de certaines communes, tendant à optimiser leurs revenus en influençant les paramètres de répartition, a un effet négatif sur la hauteur des revenus des autres communes, la masse à répartir restant toujours la même. ».

Monsieur le Ministre souligne que les revenus attribués aux communes sont toujours des revenus non affectés. Ils sont destinés à permettre aux communes de remplir leurs

s'appliquent non seulement aux fonds dits non affectés provenant des impôts partagés dont l'État concède une partie du produit au secteur communal, mais également à la répartition de la plus grande partie d'un impôt purement communal, l'ICC, revenant de plein droit au secteur communal. »

² Article 6, 5) : « Il est ajouté un article 9 qui prend la teneur suivante :

« La participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes, institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. ».

³ Fonds de dotation globale des communes

obligations légales (missions obligatoires), mais également à déterminer elles-mêmes leur politique (missions facultatives). La distribution aux communes d'un maximum d'un pourcent des recettes regroupées dans le FDGC pour les logements sociaux constitue la seule restriction, laquelle est en outre mineure.

Quant à l'examen des articles par le Conseil d'État, une opposition formelle est exprimée à l'égard de l'article 3, paragraphe 2, point e) en raison de la violation du principe de la hiérarchie des normes. Une seconde opposition formelle concerne l'article 9, paragraphe 2 modifiant l'article 76, paragraphe 6 (devenant le paragraphe 3) de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, où les termes « peuvent être » sont à remplacer par le terme « sont ». Le Conseil d'État précise que l'emploi du verbe « pouvoir » cause une insécurité juridique.

Monsieur le Ministre exprime le souhait que la Chambre des Députés adopte les deux propositions de texte du Conseil d'État.

En réponse à une question des représentants du groupe politique CSV, posée au cours de la réunion précédente, concernant la prise en compte du critère actuel de la superficie verte, Monsieur le Ministre fait distribuer un tableau.

Discussion

- Le Conseil d'État renvoie à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴ qui stipule notamment que : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. ». Les recettes propres sont les impôts communaux ICC et IF (impôt foncier).

L'article 6, point 5 du projet de loi, qui ajoute un article 9 à la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs, « ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire ».

Un député se demande si cette disposition satisfait au critère de la Charte européenne de l'autonomie locale de disposer de ressources propres suffisantes. Si tel n'est pas le cas, des recours devant le Tribunal administratif risqueront d'être intentés.

Dans le système de financement actuel des communes, l'intéressement direct des communes au produit de l'ICC se situe entre 33% et 58%, celles dont le produit de l'ICC est élevé, principalement la Ville de Luxembourg, ne pouvant garder que 33%, comme l'explique Monsieur le Ministre, qui met aussi l'accent sur le fait que la majorité des communes n'aurait pas survécu sans la péréquation. Le système actuel connaît donc déjà une redistribution. Le nouveau système maintient le principe, mais limite le maximum de la participation communale à 35%.

Dans son avis, le Conseil d'État constate que « Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p.ex. : population salariée ; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de

⁴ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985

l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. ».

Monsieur le Ministre ne partage pas la vue du Conseil d'État, puisqu'une commune peut également dans le système actuel optimiser ses revenus par une augmentation du taux de perception, au détriment des autres communes.

Onze communes seront concernées par la limitation à 35% de la participation communale à l'ICC.

- S'agissant des communes dont la fusion entrera en vigueur en 2018, Monsieur le Ministre répond à une question afférente que des entrevues ont eu lieu au ministère, notamment pour les rendre attentives aux répercussions de la réforme sur leurs finances. Suivant les calculs sur base du modèle de la réforme en question, aucune commune ne sera globalement perdante, mais éventuellement en raison de l'un ou l'autre critère.

- L'article 3 règle la répartition des avoirs du FDGC et détermine les critères de répartition. Une députée renvoie au Conseil d'État qui, dans son avis du 15 novembre 2016, « note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif ».

En effet, l'article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) (paragraphe 2, point 2, sous-point a) selon le Conseil d'État) dispose que le solde du FDGC est réparti à raison de « 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal ».

L'oratrice souligne l'importance du critère de la population ajustée, élément essentiel de l'équilibre recherché par le système de financement proposé. D'où la nécessité d'inscrire ces dispositions dans la loi, l'État luxembourgeois étant une démocratie parlementaire.

Monsieur le Ministre comprend ces préoccupations, mais met en doute la nécessité d'une base légale, puisque les critères de répartition sont également aujourd'hui fixés par un acte réglementaire, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés. Un gouvernement qui aurait voulu influencer de manière substantielle la péréquation aurait pu le faire par règlement grand-ducal. Comme les gouvernements précédents, celui en place n'a pas non plus l'intention d'agir sans s'occuper des communes.

L'orateur réitère les propos qu'il vient de faire, à savoir que la situation ne permet pas d'attendre de nouveau une trentaine d'années pour revoir le système de financement des communes. Il importe que le Conseil supérieur des finances communales devienne réellement un organe pouvant préparer des décisions, avec l'objectif d'un système restant équitable. Une certaine flexibilité est alors de mise pour procéder aux adaptations nécessaires. Monsieur le Ministre se prononce dès lors pour le maintien du système actuel, ne pouvant imaginer un gouvernement quelconque qui pourrait se permettre au niveau politique de prendre des décisions radicales relatives à la répartition des finances communales, sans en avoir largement discuté au préalable avec les communes.

La même députée insiste sur la participation du législateur dans la prise de décision, la seule consultation de la Chambre des Députés étant insuffisante. Une décision d'une telle envergure ne saurait incomber au seul gouvernement.

Un autre membre de la commission suggère d'inscrire le mécanisme de répartition chaque année dans la loi budgétaire. Cette manière de procéder présenterait l'avantage que la répartition ne serait pas figée et que, chaque année, la Chambre des Députés en discuterait et se prononcerait par son vote. Par ailleurs, la détermination par la loi augmenterait la transparence et la sécurité juridique, en empêchant des recours précipités devant les juridictions administratives.

En rappelant que, dans le cadre d'une discussion récente au sein de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés, il n'avait pas exclu l'idée de l'inscription annuelle dans la loi budgétaire, Monsieur le Ministre se rallie à ces propos, mais donne à considérer que la mise en œuvre pour l'exercice 2017 se heurterait actuellement à des obstacles de procédure, précisément au manque de temps, puisque les délais sont déjà trop rapprochés pour amender le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017. Il propose donc aux députés d'appliquer pour 2017 la future loi portant création du FDGC, de prendre le règlement grand-ducal qu'elle prévoit et de déterminer les critères de répartition à partir de l'exercice 2018 chaque année par le projet de loi budgétaire, ce à quoi Monsieur le Ministre s'engage politiquement.

La commission approuve la proposition et s'accorde pour dire que la disposition légale à base du règlement grand-ducal à prendre, à savoir l'article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) (paragraphe 2, point 2, sous-point a) selon le Conseil d'État), sera par ailleurs modifiée par la loi budgétaire pour l'exercice 2018, afin d'éviter toute confusion.

Le rapport de la commission sur le projet de loi sous examen mentionnera le compromis trouvé. À son tour, Monsieur le Ministre prononcera son engagement politique en séance plénière dans le cadre de la discussion du projet de loi.

- Au sujet des observations d'ordre légistique du Conseil d'État, Monsieur le Ministre rend notamment attentif à une faute de frappe du Conseil d'État, en ce qui concerne la dénomination abrégée « FDGC » à ajouter à l'article 1^{er}.
- Un représentant du groupe politique CSV remercie Monsieur le Ministre pour le tableau distribué. Il souligne que l'objectif poursuivi par son groupe est de tenir compte au maximum du critère de la superficie verte par un minimum de modifications au projet de réforme. Ainsi, des adaptations seraient nécessaires au niveau de l'ajustement du critère de la population en fonction de la densité sur la surface habitable de la commune. Par ailleurs, le CSV se prononce contre l'utilisation de recettes non-affectées à des fins déterminées, comme le logement social, lequel devrait être subventionné dans le cadre du « Pacte logement ». Pour le CSV, la part du critère de la population rectifiée dans la distribution du FDGC serait à réduire de 82% à 80%.

Les informations que le CSV souhaiterait encore recevoir sont, d'abord, la différence au niveau de l'avoir disponible des communes après la réforme par rapport à leur situation en 2016, les tableaux distribués ne contenant qu'une simulation pour 2015, et, ensuite, pour l'exercice 2017, la différence entre la situation des communes sans réforme et celle issue de la réforme.

Suivant les propos de Monsieur le Ministre des Finances au cours d'une réunion récente de la Commission des Finances, les recettes provenant de l'ICC dépasseraient pour l'exercice 2016 de 100 millions € le montant inscrit initialement au projet de budget 2016. Monsieur le Ministre de l'Intérieur devrait par conséquent adresser une deuxième circulaire budgétaire aux communes afin qu'elles puissent en tenir compte dans leur budget rectifié.

Monsieur le Ministre indique que les données nécessaires pour calculer un modèle alternatif de réforme des finances communales étaient disponibles et communiquées sur demande, à savoir les recettes provenant de l'ICC et du FCDF⁵, les contributions au Fonds pour l'emploi, la participation aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental et la contribution au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux. Si le ministère est certes outillé pour effectuer ces calculs, l'orateur tient à souligner qu'ils représentent un travail considérable pour les deux agents concernés du ministère.

Le but de la réforme est d'avoir l'argent là où se trouvent les citoyens. Or, le calcul du modèle alternatif proposé révèle que ce modèle aurait l'inconvénient majeur de renforcer les disparités qui existent actuellement au niveau de la répartition par habitant, contrairement à la proposition gouvernementale qui a principalement pour but de réduire ces disparités. La mesure de compensation constitue un bon compromis également en ce qu'il permet aux communes de maintenir leur sécurité de planification.

Quant à l'impact de la réforme sur le budget 2017, Monsieur le Ministre rend attentif au fait que certaines données ne sont pas encore disponibles, tels les chiffres relatifs à la population ou le facteur socio-économique. Le tableau néanmoins établi par le ministère contient dès lors des estimations pour la population de 2017, pour les recettes provenant de l'ICC pour 2017, en tenant compte de l'enveloppe supplémentaire étatique de 90 millions €, et pour le FDGC. Monsieur le Ministre insiste dès lors sur le caractère confidentiel du tableau distribué.

S'agissant de la circulaire budgétaire, Monsieur le Ministre rappelle que les chiffres pour le budget sont toujours disponibles assez tardivement. Suivant la circulaire budgétaire 3420 du 24 octobre 2016, se basant sur l'hypothèse de l'adoption de la réforme des finances communales, une variation du budget 2017 concernant la recette provenant de l'ICC par rapport au compte 2015 est acceptée jusqu'à 19,9% (progression de l'ICC pour 2017). La circulaire, en accord avec le SYVICOL⁶, précise que « Le solde du produit de l'ICC, non directement distribué aux communes afférentes, estimé à environ 85% de l'enveloppe totale de l'ICC, sera affecté au FDG et réparti aux communes suivant de nouveaux critères de distribution. Il s'ensuit que les crédits à enregistrer en recette du produit de l'ICC à l'article budgétaire 2/170/707 120 au budget de l'exercice 2017 peuvent différer considérablement de ceux inscrits au budget rectifié 2016. ». Par ailleurs, Monsieur le Ministre a proposé dans la circulaire aux communes que, « pour ne pas retarder les travaux d'élaboration du budget et permettre au conseil communal de le voter avant le début de l'exercice financier », « de faire élaborer le projet de budget de l'exercice 2017 suivant les nouvelles dispositions en projet », et de les « informer sur un éventuel changement de scénario au cas où le projet de loi subirait des modifications significatives, respectivement ne pourrait entrer en vigueur à la date préconisée ». Se pose donc la question de l'opportunité d'une deuxième circulaire. L'orateur estime utile d'adresser une information supplémentaire aux communes en ce qui concerne le budget rectifié 2016.

Un représentant du groupe politique CSV insiste sur la nécessité d'une deuxième circulaire renseignant les chiffres réels, auxquels les communes pourront alors se référer.

Après discussion, il est retenu qu'une circulaire supplémentaire sera envoyée, indiquant pour le budget rectifié 2016, par analogie à l'instruction pour l'élaboration du budget 2017, qu'une augmentation de 15 à 16% est à attendre, une augmentation dépassant ce taux étant refusée par le ministre.

⁵ Fonds communal de dotation financière

⁶ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Un autre membre du groupe politique CSV réitère ses propos concernant les modifications qui seront apportées au système des finances communales. Tout en comprenant le but de Monsieur le Ministre d'avoir l'argent là où se trouvent les citoyens, l'orateur considère comme faux d'effectuer les calculs pour la répartition du FDGC sur base du critère de la population sans tenir compte d'autres facteurs. En effet, les communes rurales ont des engagements supplémentaires à remplir, notamment quant aux infrastructures entre les localités. Une diminution substantielle des subventions signifie une double charge pour ces communes. Le nouveau système ne constitue pas de répartition équilibrée des fonds du fait qu'il n'est pas tenu compte d'un facteur important, à savoir celui de la superficie. À titre personnel, l'orateur estime que la bourgmestre de la capitale devrait faire preuve de solidarité et plaider pour une prise en considération différente de l'espace rural. Il ne partage pas non plus la vue du SYVICOL qui, dans son avis du 18 novembre 2016 relatif au projet de loi, désigne comme « excessif » la prise en considération actuelle du critère « superficie verte »⁷. L'orateur ne saurait voter pour le projet de loi au cas où celui-ci reste inchangé, plus précisément si le modèle alternatif n'est pas considéré. Celui-ci laisse certes subsister quelques disparités, puisque certaines communes subiraient une légère diminution de leur avoir disponible, mais ces communes déclarent pouvoir s'arranger. Pour l'orateur, le maintien du système proposé signifie l'absence de volonté du ministre d'établir la solidarité entre les communes.

Un autre représentant du groupe politique CSV constate que le nombre de communes « perdantes » de la réforme est moins élevé pour le modèle alternatif (prise en considération de la superficie verte en atténuant le critère de la population) que pour le modèle gouvernemental. Le CSV en discutera au niveau interne en vue d'arrêter sa position.

Si la bourgmestre de la Ville de Luxembourg, membre de la commission, comprend le point de vue des communes rurales, elle tient à préciser qu'elle n'apprécie néanmoins pas d'être attaquée personnellement, mais souhaiterait que ce point de vue soit exposé d'une autre manière.

- Un député souhaiterait savoir comment comptabiliser la compensation au budget 2017 : comme emprunt fictif ou comme « aide étatique destinée à contribuer aux besoins administratifs de base » ?

Monsieur le Ministre répond qu'une décision définitive n'est pas encore prise à ce sujet. Il est un fait que la compensation ne pourra être calculée que fin 2017, début 2018, quand les recettes communales effectives seront connues. Pour la comptabilisation, il y a deux possibilités : d'une part, prévoir un article budgétaire au budget 2017, d'autre part, verser la compensation avec la dernière tranche de l'ICC. La première possibilité présenterait l'avantage d'être transparente, mais l'inconvénient dans l'immédiat d'être obligé de créer un article budgétaire à zéro. En raison de la nécessité de modifier le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour

⁷ Extrait de l'avis du SYVICOL (doc. parl. 7036³) : « Il est vrai que le critère „superficie verte“ du modèle actuellement en vigueur est inadéquat de plusieurs points de vue, notamment en raison de son poids important (15%) dans le total de recettes du FCDF et de sa corrélation avec l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières. Si l'on peut donc considérer que l'avantage qui en résulte actuellement pour les communes rurales disposant d'un territoire étendu est excessif, dans la mesure où les surfaces agricoles et forestières ne sont pas automatiquement génératrices de frais importants pour les communes, il est néanmoins un fait, confirmé d'ailleurs par les auteurs du commentaire des articles eux-mêmes, que „les frais d'infrastructures publiques varient en fonction de la superficie de la commune“. La conclusion qui en est tirée à travers l'introduction d'un critère „superficie totale ajustée“ d'une part, et l'ajustement du critère population en fonction de la densité discuté ci-dessus, d'autre part, vont toutefois dans un sens inverse, puisqu'ils jouent en faveur des communes densément peuplées, qui peuvent pourtant plus facilement réaliser des économies d'échelle à cause de leur moins grande dispersion territoriale. Le nouveau modèle ne comprend ainsi pas de critère de redistribution compensant financièrement les communes qui subissent les inconvénients d'une superficie étendue (réseau routier, transport scolaire, infrastructures scolaires, sportives, culturelles géographiquement plus dispersées pour des usagers plus faibles en nombre ...). »

l'inscription d'un article budgétaire nouveau, cette possibilité ne sera cependant réalisable que l'année prochaine.⁸

Une représentante ministérielle explique qu'un emprunt ne peut être comptabilisé dans le budget ordinaire. De même qu'un subside, une mesure compensatoire ne peut en principe être inscrite au budget ordinaire tant qu'un engagement fixe de l'État fait défaut. Le décompte du FDGC n'étant fait que fin février 2018, début mars 2018, il y aura un impact sur le budget rectifié 2017.

Monsieur le Ministre ajoute que, pour cette raison, la mesure compensatoire pourra être comptabilisée au budget ordinaire.

- Le nouveau système prévoit que, globalement, les communes ne participeront plus au coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, mais supporteront en entier le financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux (CPFEC). Les contributions au Fonds pour l'emploi varient suivant les communes en fonction de leurs recettes par habitant. Un député est d'avis qu'il importe d'appliquer un seul système de compensation.

S'agissant du financement par les communes de la CPFEC, Monsieur le Ministre rappelle que l'option choisie résulte notamment de la pression exercée par les syndicats. Ceux-ci se sont opposés au paiement d'une contribution de 35% par fonctionnaire communal au motif que les communes auraient de plus en recours à des salariés.

*

La commission désigne son président comme rapporteur.

Il est retenu que le ministère transmettra aux groupes et sensibilités politiques le tableau demandé renseignant, pour l'exercice 2017, la différence entre la situation des communes sans réforme et celle issue de la réforme. Ce document, étant une pure estimation, sera strictement confidentiel et marqué comme tel et ne sera partant pas destiné à publication ni à diffusion.

Quant à la réforme des finances communales, le groupe politique CSV exprime sa préférence pour le modèle tenant compte du critère de la superficie verte.

Luxembourg, le 21 décembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

⁸ Cf. Règlement grand-ducal portant exécution de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant :

1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés ;

2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'État pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'État avec les communes concernées ;

3. le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Document écrit de dépôt



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

2

Motion

Déposée, le 6 décembre 2016

N. Gilles Roth
PL 7036

La Chambre des Députés

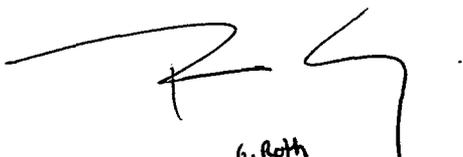
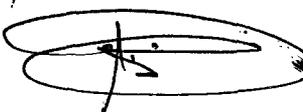
Considérant que le gouvernement propose de réduire sa contribution au Fonds de dotation globale des communes (FDG) d'un abattement estimé pour 2017 à quelque 50 millions d'euros, ce qui correspond à la participation étatique de 14,7% à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et des employés communaux (CPFEC),

Qu'il en résulte une moins-value de recettes pour l'ensemble du secteur communal,

Que ce retrait indirect de l'Etat du financement de la CPFEC par le biais d'un abattement global impacte les communes prises individuellement de manière différente que si le financement de la CPFEC était assuré par chaque commune au prorata de ses charges sociales,

invite le gouvernement

à répartir l'abattement entre les différentes communes en fonction des charges sociales relatives aux fonctionnaires et employés communaux qu'elles occupent

 E. Eicher
 G. Roth
 J.-P. Halsdorf
 N. Woller
 N. Lies

7036

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 257

16 décembre 2016

S o m m a i r e

CRÉATION D'UN FONDS DE DOTATION GLOBALE DES COMMUNES

Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:

1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
2. 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;
3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988;
4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental . . . page **4614**

Règlement grand-ducal du 14 décembre 2016 portant exécution de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:

1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés;
2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'État pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'État avec les communes concernées;
3. le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 **4617**

Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;**
- 2. 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;**
- 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988;**
- 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 6 décembre 2016 et celle du Conseil d'État du 13 décembre 2016 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Art. 1^{er}. Il est institué un fonds spécial dénommé «Fonds de dotation globale des communes», en abrégé «FDGC».

Art. 2. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est doté annuellement par les montants suivants:

1. 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
2. 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe;
3. 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. 65 pour cent du produit de l'impôt commercial communal, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en impôt commercial communal par habitant dépasse 35 pour cent du revenu en impôt commercial communal par habitant du pays;
5. un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

(2) On entend par produit de l'impôt au sens du présent article, les recettes perçues au profit du Trésor au titre d'un des impôts précités pendant une année budgétaire, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice.

(3) On entend par produit de la taxe sur la valeur ajoutée au sens du présent article, les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant une année budgétaire, avant déduction des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de ladite taxe et de la contribution assise sur le produit national brut.

Art. 3. (1) Aux termes de la présente loi, on entend par:

1. «population», la population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg;
2. «superficie totale de la commune», la superficie totale de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie;
3. «emplois salariés», le nombre d'emplois salariés le plus récent déterminé par l'Administration des contributions directes sur la base des fiches de retenue d'impôt et dont le lieu de travail est affecté au territoire de la commune;
4. «indice socio-économique», l'indice le plus récent établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg et tenant compte, pour chaque commune, de la part des personnes bénéficiant du revenu minimal garanti, du taux de chômage, du salaire médian, de la part des personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions figurant à la classification internationale type des professions de bas niveau ainsi que du nombre de ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages;
5. «logement social», un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de dix mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues aux dispositions d'exécution de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
6. «ratio des zones urbanisées», le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune exprimée en km², la superficie totale de la zone urbanisée étant la superficie totale des terrains aedificandi de la commune en km² la plus récente déterminée par l'Administration du cadastre et de la topographie.

(2) Le Fonds de dotation globale des communes est réparti suivant les règles suivantes:

1. Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de 0 euros pour les communes comptant moins de 1 000 habitants et à raison de 300 000 euros pour les communes comptant au moins 3 000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1 000 et 2 999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1 000 habitants.
2. Le solde est réparti à raison de:
 - a) 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal.
 - b) 3 pour cent entre les communes d'après le nombre d'emplois salariés.

- c) 9 pour cent entre les communes d'après l'indice socio-économique, cet indice servant de pondération à la population de la commune, le montant distribué étant éventuellement augmenté selon les modalités prévues sous d).
- d) Un maximum de 1 pour cent entre les communes d'après leur nombre de logements sociaux à raison de 1 500 euros par logement, le reste éventuel étant ajouté au montant prévu sous c). En cas de dépassement du maximum, le montant par logement est réduit à 1 pour cent au prorata du dépassement. La déclaration annuelle du nombre des logements sociaux est présentée au ministre de l'Intérieur pour le 31 décembre au plus tard de l'année en question sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins. À défaut, les logements sociaux de la commune ne sont pas pris en compte pour la répartition de la part du Fonds de dotation globale des communes au titre du point d). Une part trop perçue sur déclaration erronée ou fautive est à rembourser.
- e) 5 pour cent entre les communes d'après la superficie totale ajustée des communes, l'ajustement de la superficie totale de la commune étant situé dans l'intervalle allant de -25 pour cent à 75 pour cent en appliquant une progression linéaire sur l'intervalle du ratio des zones urbanisées allant de 0 habitant par km² à 6 000 habitants par km². Pour les communes où ce ratio dépasse les 6 000 habitants par km², l'ajustement s'effectue avec 75 pour cent.

Art. 4. (1) Le Fonds de dotation globale des communes est alimenté annuellement par:

1. le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool;
2. une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée;
3. une partie du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs;
4. une partie du produit de l'impôt commercial communal telle que déterminée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 4;
5. un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministre de l'Intérieur égal à la différence entre la dotation du Fonds de dotation globale des communes telle que définie à l'article 2 et les alimentations du Fonds de dotation globale des communes prévues aux points 1 à 4.

(2) On entend par produit net de la taxe de consommation sur l'alcool au sens du présent article, les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, sans qu'il ne soit fait de distinction d'exercice, déduction faite des restitutions et décharges de la taxe effectuées pendant la même année.

(3) Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée est constitué par les recettes brutes perçues au profit du Trésor au titre de cette taxe pendant l'année de référence, avant déduction des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de ladite taxe.

Les parties visées au paragraphe 1^{er}, points 2, 3 et 4 sont celles déterminées annuellement dans le cadre de la dotation du Fonds de dotation globale des communes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les véhicules automoteurs et de l'impôt commercial communal.

(4) Les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions prévues au paragraphe 1^{er} sont prises conjointement par le ministre ayant les Finances dans ses attributions et par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Art. 5. Le Fonds de dotation globale des communes est liquidé de la manière suivante:

(1) À la fin de chaque trimestre, des avances, à valoir sur le montant annuel revenant à chaque commune dans le cadre du Fonds de dotation globale, sont versées aux communes. Une première avance peut être versée au début du premier trimestre. Le montant des avances est déterminé pour chaque trimestre par le ministre ayant les Finances dans ses attributions. La répartition de ces avances entre les communes est faite par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, conformément aux dispositions des articles 2 et 3.

(2) Après la fin de l'année, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions détermine, sur base des dispositions des articles 2 et 3, les participations définitives ainsi que leur répartition entre les communes et verse aux communes les sommes ainsi fixées, déduction faite des sommes avancées en vertu du paragraphe 1^{er} du présent article.

(3) Par dérogation aux dispositions de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, les avances trimestrielles ainsi que les versements définitifs sont imputés sur le même exercice que celui sur lequel ont été imputées les alimentations du fonds y relatives.

Art. 6. La loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs est modifiée comme suit:

1. À l'article 6, paragraphe 2, la première phrase est remplacée par le texte suivant:
«Sans préjudice de l'article 9, l'impôt commercial est attribué»
2. À l'article 6, le paragraphe 3 est abrogé.
3. À l'article 7, alinéa 2, la première phrase prend la teneur suivante:
«La répartition de l'impôt commercial communal aux communes prévue à l'article 9 est déterminée par le directeur de l'Administration des contributions directes.»

4. À l'article 8, la première phrase prend la teneur suivante:

«Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation.»

5. Il est ajouté un article 9 qui prend la teneur suivante:

«La participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes.»

Art. 7. 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 modifiée comme suit:

1. À l'article 8, le paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

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

2. À l'article 8, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«La participation de chaque commune au Fonds de l'emploi se compose de deux contributions:

a) Une première contribution se fait par les communes dont la moyenne des recettes combinées par population ajustée dépasse de 10 pour cent au moins la moyenne nationale par population ajustée, la population ajustée étant définie à l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) de la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. La contribution correspond au montant de ce dépassement jusqu'à concurrence du montant défini à l'article 8, paragraphe 1^{er}. Si la somme de tous les dépassements excède le montant précité, la contribution de chaque commune est réduite proportionnellement afin que les communes en question contribuent le montant défini à l'article 8, paragraphe 1^{er}.

b) Si la somme des premières contributions des communes est insuffisante pour couvrir le montant défini à l'article 8, paragraphe 1^{er}, une deuxième contribution s'effectue afin de combler la différence comme suit: Cette deuxième contribution incombe à l'ensemble des communes. Le pourcentage de participation de chaque commune à la deuxième contribution correspond à la part de ses recettes combinées dans les recettes combinées du pays.

Aux termes du présent paragraphe, on entend par «recettes combinées» la somme des recettes provenant du Fonds de dotation globale des communes et des recettes de la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal.»

3. À l'article 8, le paragraphe 3 prend la teneur suivante:

«Une contribution supplémentaire d'un maximum de 12 millions d'euros pour l'ensemble des communes est versée au Fonds de l'emploi exclusivement par des communes déterminées qui perçoivent des montants d'impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays. La participation de chaque commune au Fonds de l'emploi est déduite des recettes du Fonds de dotation globale des communes et versée directement au Fonds de l'emploi. Un règlement grand-ducal fixe les modalités de calcul de la contribution supplémentaire.»

Art. 8. L'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 est abrogé.

Art. 9. (1) La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental est modifiée comme suit:

1. À l'article 76, les paragraphes 2, 3 et 4 sont abrogés.

2. À l'article 76, le paragraphe 5 devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante:

«Les décomptes des frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental, ventilés par commune ou par syndicats scolaires des années 2015 et 2016 sont établis par les services du ministère de l'Éducation nationale, sur base des données fournies par l'Administration du personnel de l'État et communiqués au ministère de l'Intérieur au plus tard 2 ans après la fin de l'année scolaire faisant le décompte. Ces décomptes sont appliqués sur le Fonds de dotation globale des communes.»

(2) À l'article 76, le paragraphe 6 devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante:

«Les modalités d'application des dispositions précédentes sont précisées par règlement grand-ducal.»

Art. 10. Il est institué une mesure de compensation transitoire pour les années budgétaires suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et dont le montant est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

À la fin de chaque exercice budgétaire, il est établi un décompte pour chaque commune regroupant les recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, les participations directes des communes au produit en impôt commercial communal ainsi que les participations éventuelles au Fonds de l'emploi telles que déterminées en vertu de l'article 7.

Au cas où le montant ressortant de ce décompte est inférieur au décompte de l'année 2015, la commune se voit compenser la différence à charge de l'État. Cette compensation n'est appliquée que pour autant que la commune n'a pas réduit son taux d'imposition pour l'impôt commercial communal par rapport à l'exercice budgétaire de référence 2015. Dans le cas contraire, la compensation ne s'effectue que sur la différence, simulée à taux inchangé.

Par «décompte 2015» on entend au sens du présent article, la différence pour chaque commune entre les recettes du Fonds communal de dotation financière ainsi que de l'impôt commercial communal et les participations au Fonds de l'emploi ainsi que les frais du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif de l'enseignement fondamental.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: «Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.»

Art. 12. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à l'exception de l'article 8 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre de l'Intérieur,
Dan Kersch

Palais de Luxembourg, le 14 décembre 2016.
Henri

Doc. parl. 7036; sess. ord. 2015-2016 et 2016-2017.

Règlement grand-ducal du 14 décembre 2016 portant exécution de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:

- 1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés;**
- 2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'État pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'État avec les communes concernées;**
- 3. le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes;

Vu l'avis de la Chambre de Commerce;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. Pour ce qui est de l'ajustement de la population dont question à l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, l'ajustement de la population est effectué avec la somme des pourcentages définis aux points 1. et 2.:

1. Quant aux critères d'aménagement du territoire, la population de la Ville de Luxembourg est augmentée à raison de 45 pour cent, celle de la Ville d'Esch-sur-Alzette à raison de 25 pour cent et celles des villes de Differdange, de Dudelange, d'Echternach, de Grevenmacher, de Remich, de Vianden et de Wiltz, de même que celle des communes de Clervaux, de Junglinster, de Mersch, de Redange-sur-Attert et de Steinfort à raison de 5 pour cent.
2. Quant à la densité, l'ajustement de la population se situe dans un intervalle de -5 pour cent à 5 pour cent en appliquant une progression linéaire sur l'intervalle de densité allant de 0 à 2.000 habitants par km². Pour les communes où la densité dépasse les 2.000 habitants par km², l'ajustement est effectué avec 5 pour cent. Aux termes du présent règlement grand-ducal on entend par «densité», le ratio entre la population et la superficie totale de la commune en km².

Art. 2. Le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés est modifié comme suit:

1. L'intitulé prend la teneur suivante:
«Règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés.»
2. L'article 6 prend la teneur suivante:
«L'impôt commercial revenant à une commune du chef de sa participation à une ventilation établie par application des dispositions des articles qui précèdent s'obtient en multipliant par son taux communal sa quote-part de base d'assiette globale.»

3. Le Titre III prend l'intitulé suivant:

«Titre III – Participation des communes au produit de l'impôt commercial».

4. L'article 7 prend la teneur suivante:

«Le montant d'impôt commercial revenant à une commune est égal à ses rentrées d'impôt commercial diminuées de sa contribution au Fonds de dotation globale des communes. Toutefois, le montant par résident des rentrées d'impôt commercial d'une commune diminuées de sa contribution au fonds dépassant trois fois la moyenne nationale est versé au Fonds de l'emploi. Le montant dépassant le plafond prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est versé au Fonds de dotation globale des communes.»

5. Les articles 8, 9, 10 et 11 sont abrogés.

6. L'article 13, alinéa 1, prend la teneur suivante:

«A la fin des mois de février, mai, août et novembre, une avance, à faire valoir sur l'attribution annuelle définitive, est versée par la Trésorerie de l'Etat aux communes. Le total des avances versées par la Trésorerie de l'Etat aux communes ne peut en aucun cas dépasser le montant de la participation directe à l'impôt commercial communal tel qu'établi par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Le montant de l'avance à verser à chaque commune est calculé proportionnellement à la moyenne de ses participations directes des trois années précédentes. Le calcul des participations directes fictives à l'impôt commercial communal des trois années budgétaires précédant l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal incombe au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.»

Art. 3. L'article 3 du règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées prend la teneur suivante:

«Les rémunérations du personnel faisant l'objet d'une convention avec la commune concernée sont à charge de l'Etat, sous réserve que cette participation de l'Etat ne peut dépasser ni le montant qui résulterait de l'application à ce même personnel de la législation applicable aux fonctionnaires et employés de l'Etat, ni le montant des frais de personnel réellement exposés par la commune.»

Art. 4. A l'annexe du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il est inséré entre les articles budgétaires «74455 Dotations aux gains réalisés à la Loterie Nationale» et «74458 Autres dotations non affectées» un article budgétaire «74456 Fonds de dotation globale des communes».

Art. 5. Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Art. 6. Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Le Ministre de l'Intérieur,
Dan Kersch

Palais de Luxembourg, le 14 décembre 2016.
Henri