



## **Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes**

### **Commission des Finances et du Budget**

#### **Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2020**

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

##### Ordre du jour :

1. 7666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :
  - 1°la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
  - 2°la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  - 3°la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
  - 4°la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
  - 5°la loi modifiée du 1<sup>er</sup> février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
  - 6°la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
  - 7°la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
  - 8°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 9°la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - 10°la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
  - 11°la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
  - 12°la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
  - 13°la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
    - a)harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
    - b)modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
    - c)modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 14°la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 15°la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
  - 16°la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
  - 17°la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;

18°la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;

19°la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

20°la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

21°la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;

22°la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;

23°la loi modifiée du 23 décembre 2016

1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;

2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;

24°la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;

25°la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

7667      Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024

- Rapporteur : Monsieur François Benoy

- Échange de vues avec Madame la Ministre au sujet du volet "affaires intérieures"

2.            Divers

\*

Présents :      Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Coordination générale ; Mme Clara Muller, Chargée de Direction, M. Philippe Schram, Direction des Finances communales, du Ministère de l'Intérieur

M. Nima Ahmadzadeh, Directeur, Direction « Affaires économiques et budgétaires » ; M. Marc Vanolst, Inspection Générale des Finances, du Ministère des Finances

M. Fabricio Costa, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Gilles Baum, M. Claude Haagen, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. David Wagner, observateur délégué

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. André Bauler, Président de la Commission des Finances et du Budget

\*

**1. 7666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :**

**1°la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;**

**2°la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**

**3°la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;**

**4°la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;**

**5°la loi modifiée du 1<sup>er</sup> février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;**

**6°la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**

**7°la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;**

8°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;  
9°la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;  
10°la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;  
11°la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;  
12°la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;  
13°la loi modifiée du 28 avril 1998 portant  
a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;  
b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;  
c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;  
14°la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;  
15°la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;  
16°la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;  
17°la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;  
18°la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;  
19°la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;  
20°la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;  
21°la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;  
22°la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;  
23°la loi modifiée du 23 décembre 2016  
1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;  
2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;  
24°la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;  
25°la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique

## **7667 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024**

### **- Échange de vues avec Madame la Ministre au sujet du volet "affaires intérieures"**

En vue de la présentation des recettes et des dépenses du ministère de l'Intérieur dans le cadre du projet de budget 2021, M. le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes renvoie à la note technique jointe du Ministre des Finances et de la Ministre de l'Intérieur dans laquelle de plus amples explications sont fournies quant à l'origine du déficit pour le secteur des administrations locales d'environ 213 millions<sup>1</sup> d'euros pour l'exercice en cours et de la baisse d'environ 338 millions d'euros des recettes ordinaires principales des communes, une variation qui a été communiquée aux communes par Mme la Ministre de l'Intérieur par le biais de la circulaire ministérielle n°3909 du 15 octobre 2020.

### **Présentation des recettes et des dépenses du ministère de l'Intérieur dans le cadre du projet de budget 2021**

Mme la Ministre informe que le montant total des dépenses courantes du ministère de l'Intérieur se sont chiffrées à 1 321 360 382 euros pour le compte provisoire 2019 et à 1 468 675 253 euros pour le budget voté 2020, tandis que le projet de budget 2021 prévoit un total de 1 415 481 313 euros.

La baisse des dépenses entre le budget voté 2020 et le projet de budget 2021 s'expliquerait notamment par une réduction des frais de fonctionnement du ministère de l'Intérieur. L'oratrice souligne que cette baisse ne saura signifier que des économies auraient été réalisées au niveau des différentes subventions pour le secteur communal.

À la section intitulée « Section 09.0 - Dépenses générales », l'oratrice fait remarquer que les dépenses relatives aux frais d'experts et d'études ont fait l'objet d'une nouvelle répartition dans le cadre du projet de budget 2021. Ainsi, un nouvel article budgétaire 09.0.12.110 libellé « Frais de contentieux » a été introduit, qui prévoit des dépenses à hauteur de 50 000 euros pour l'exercice 2021. Selon l'oratrice, ces frais sont destinés à financer les recours à des juristes et des avocats dans le cadre de la refonte du plan d'aménagement général (PAG<sup>2</sup>).

L'article budgétaire 09.0.12.120 libellé « Frais d'experts et d'études » regroupe les dépenses liées aux services prestés par des consultants externes dans le cadre des travaux relatifs à la refonte de la loi communale et à la réforme de la tutelle administrative. Ces frais s'élèvent à 80 000 euros pour le projet de budget 2021.

---

<sup>1</sup> En date du 14 octobre 2020, le ministre des Finances avait informé, lors du dépôt du budget de l'état pour l'exercice 2021, d'un déficit pour le secteur des administrations locales d'environ 213 millions d'euros pour l'exercice en cours, suivant les définitions de la norme européenne du « SEC 2010 ».

<sup>2</sup> Le plan d'aménagement général (PAG) est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. L'objectif du plan d'aménagement général est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Un autre nouvel article budgétaire constitue l'article 09.0.12.125 intitulé « Frais d'experts et d'études en matière informatique ». Pour celui-ci, le projet de budget 2021 prévoit des dépenses d'un montant de 16 500 euros pour financer plusieurs outils informatiques, dont notamment l'application MICOF<sup>3</sup>.

Concernant l'article budgétaire 09.0.12.140 intitulé « Frais de sensibilisation et d'information dans le cadre de la directive SEVESO<sup>4</sup> », pour lequel les dépenses inscrites au projet de budget 2021 s'élèvent à 20 000 euros, Mme la Ministre rappelle que ladite directive impose aux États membres de l'Union européenne d'informer et de sensibiliser le public quant aux risques émanant de défaillances technologiques dans les entreprises à risques (classées SEVESO). Dans ce contexte, l'oratrice annonce que le ministère est en train d'élaborer une campagne publicitaire, qui serait probablement lancée en 2021.

L'oratrice soulève que le ministère de l'Intérieur poursuivra en 2021 ses efforts en termes de digitalisation de ses procédures internes et de ses services offerts au secteur communal. Il s'agirait notamment de renoncer davantage à l'utilisation de documents papiers et de réaliser ainsi des économies au niveau des postes budgétaires suivants :

- les frais de communication, de publication, de publicité, de sensibilisation et d'information (article budgétaire 09.0.12.141) sont réduits de 150 000 à 120 000 euros dans le projet de budget 2021 ;
- les frais généraux de fonctionnement (article budgétaire 09.0.12.260) diminuent de 70 000 à 55 000 euros dans le projet de budget 2021.

En poursuivant avec la section intitulée « Section 09.1 - Finances communales », Mme la Ministre juge nécessaire de rappeler que les subventions au secteur communal pour encourager les activités de jumelage des communes (article budgétaire 09.1.43.004) s'élèvent chaque année - aussi pour le projet de budget 2021 - à 50 000 euros.

L'oratrice fait remarquer que les articles budgétaires sous la section intitulée « Section 09.5 - Incendie et Secours » ont également fait objet d'une nouvelle répartition, depuis la création du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS).

Pour le projet de budget 2021, les dépenses relatives à l'article budgétaire 09.5.31.050 libellé « Subside à l'asbl Luxembourg Air Rescue » augmentent à 1 million d'euros (pour les exercices 2019 et 2020 les dépenses se sont élevées à chaque fois à 735 000 euros). Selon l'oratrice, cette augmentation s'inscrirait dans le renforcement du service d'aide médicale urgente (SAMU) du CGDIS par un 5<sup>e</sup> vecteur<sup>5</sup> pour améliorer davantage la couverture territoriale, prenant en compte les nouveaux défis de la sécurité civile.

---

<sup>3</sup> L'application MICOF/ENTCOM du ministère de l'Intérieur permet le chargement et la transmission électronique des budgets, des commentaires ainsi que des annexes budgétaires des communes envers le ministère.

<sup>4</sup> La directive SEVESO est le nom générique d'une série de directives européennes qui imposent aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs, appelés « sites Seveso », et d'y maintenir un haut niveau de prévention. Cette directive tire son nom de la catastrophe de Seveso qui eut lieu en Italie en 1976 et qui a incité les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs.

<sup>5</sup> Dans une perspective d'optimisation permanente, il a été décidé d'intégrer un 5<sup>e</sup> vecteur « SAMU », qui est assuré par la Luxembourg Air Rescue ASBL et qui est constitué d'un moyen hélicoptère stationné à l'aéroport au Findel. La décision de la mise en place d'un 5<sup>e</sup> SAMU, hélicoptère, a été retenue dans la nouvelle convention, négociée et signée entre l'État, représenté par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances, la Luxembourg Air Rescue ASBL

En ce qui concerne l'article budgétaire 09.5.41.001 intitulé « Dotation de l'État au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours », Mme la Ministre juge nécessaire de rappeler que la loi du 27 mars 2018 prévoit que la participation obligatoire de l'État et des communes au budget du CGDIS est financée à cinquante pour cent par l'État et à cinquante pour cent par l'ensemble des communes du pays<sup>6</sup>. Pour le projet de budget 2021, les dotations étatiques au profit du CGDIS se chiffrent à 26 041 923 euros. Étant donné que lesdites dotations ont connu une hausse constante depuis le compte provisoire 2019, l'oratrice explique que celle-ci se justifierait par le fait que la mise en œuvre de la réforme du CGDIS serait toujours en cours et nécessiterait par conséquent des investissements supplémentaires.

Quant aux dépenses relatives aux paiements des salaires et prestations des honoraires du SAMU, à savoir l'article budgétaire 09.5.41.002 libellé « Dotation de l'État au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours pour couvrir les dépenses exclusivement à charge de l'État », le projet de budget 2021 prévoit des dépenses de 5 245 000 euros. Selon l'oratrice, l'augmentation significative de ces dépenses par rapport au budget voté 2020 s'explique avant tout par la volonté d'intensifier les efforts de renforcement du système du SAMU.

Mme la Ministre poursuit son exposé avec la présentation des dépenses en capital du ministère de l'Intérieur, qui s'élèvent en total à 23 947 200 euros pour le projet de budget 2021.

En commençant par la section intitulée « Section 39.0 - Dépenses générales », l'oratrice explique que la volonté de digitaliser le ministère implique que les dépenses relatives à l'acquisition de logiciels, brevets et autres biens incorporels (article budgétaire 39.0.74.063) ont augmenté dans le projet de budget 2021 pour atteindre un montant de 107 000 euros. Il s'agirait notamment des investissements dont le but constituerait de rendre le logiciel MICOF plus performant avec le support du CTIE<sup>7</sup>, ceci afin de permettre des échanges encore plus interactifs entre le ministère de l'Intérieur et les communes. À part cela, le ministère réaliserait des investissements dans un certain nombre d'autres outils informatiques pour le volet de l'aménagement communal, étant donné qu'il serait prévu de digitaliser l'ensemble des PAG.

Sous la section intitulée « Section 39.5 - Incendie et Secours », l'oratrice juge intéressant d'évoquer que le projet de budget 2021 prévoit, sous l'article budgétaire 39.5.72.000, un montant de 4 millions d'euros pour le financement des frais de construction du nouvel immeuble du CGDIS à Gasperich, dénommé Centre National d'Incendie et de Secours (CNIS). À cet égard, elle ajoute que les

---

et le CGDIS. Cet engagement concrétise la volonté des parties signataires de garantir à la population une prise en charge médicale rapide, efficiente et professionnelle.

<sup>6</sup> L'oratrice fait référence à l'article suivant de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours. :

**Art. 62.** L'État et les communes prennent en charge ou se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 et l'ensemble des recettes du CGDIS énumérées à l'article 60 hormis celles prévues aux lettres c) et d), telles que ces dépenses et recettes sont arrêtées au budget.

La participation obligatoire de l'État et des communes est financée à cinquante pour cent par l'État et à cinquante pour cent par l'ensemble des communes du pays suivant les dispositions de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

<sup>7</sup> Le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) – bras technologique du ministère de la Digitalisation – est l'administration luxembourgeoise en charge des services IT pour le gouvernement, les ministères et administrations luxembourgeoises. Il offre un large éventail de services à ses clients auprès de l'administration publique.

travaux de construction ont entretemps progressé, de sorte que les premiers départements, à savoir la direction générale ainsi que la direction de l'institut national des formations des secours, auraient commencé à emménager dans les nouveaux locaux.

En ce qui concerne le sujet des finances communales, Mme la Ministre juge que celles-ci méritent une présentation plus détaillée, en renvoyant à la présentation annexée au présent procès-verbal.

➤ Les recettes provenant du Fonds de dotation globale des communes (FDGC)

L'oratrice informe que le projet de budget 2021 prévoit des avances au profit du FDGC d'un montant de 2 000 032 600 euros. Elle fait remarquer que les prévisions des recettes fiscales du FDGC du mois d'octobre 2020 (recettes estimées à 1 872 103 400 euros) ont été, d'un côté, moins élevées que les prévisions réalisées en début d'année 2020 (recettes estimées à 2 187 285 600 euros), mais, de l'autre côté, plus élevées que les prévisions actualisées en mai 2020 (recettes estimées à 1 805 734 000 euros). L'oratrice en conclut que les effets de la crise sanitaire de Covid-19 auraient certainement impacté les finances communales, mais que le montant présumé des recettes du FDGC pour l'exercice 2020 est quand même plus élevé qu'initialement prévu.

➤ Les recettes provenant de l'Impôt Commercial Communal (ICC)

Pour le projet de budget 2021, les recettes ICC estimées par le ministère de l'Intérieur se chiffrent à 900 millions d'euros.

➤ Les recettes provenant de la participation directe des communes au produit de l'ICC

Les recettes provenant de la participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leur territoire sont estimées à 141 millions d'euros dans le projet de budget 2021.

➤ Le total des recettes provenant de la participation directe au produit de l'ICC et du FDGC

De l'addition du montant des recettes provenant du FDGC et de celui des recettes provenant de la participation directe des communes au produit de l'ICC dans le projet de budget 2021, il résulte que le montant total des recettes s'élève à 2 141 032 600 euros. Quant à l'évolution des recettes pendant l'exercice 2020, l'oratrice réitère que l'impact de la crise sanitaire sur le total des recettes a finalement été moindre par rapport à ce qui a été initialement estimé en début d'année en rappelant que, lors de la réunion jointe de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Commission des Finances et du Budget du 28 mai 2020, la baisse des recettes ordinaires des communes a été estimée à 415 millions d'euros et que ce montant a entretemps été réévalué à 338 millions d'euros.

Mme la Ministre évoque à cet égard que la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prévoit des mesures de compensation pour les communes qui ont connu plus de recettes dans l'ancien système qui était en vigueur avant la réforme de 2017. Actuellement, une seule commune se verrait encore attribuer une telle compensation financière, à savoir celle de Leudelange.



Malgré l'impact de la crise sanitaire de Covid-19 sur les finances communales, Mme la Ministre soulève l'importance que les communes continuent à investir et à réaliser leurs projets d'infrastructures qu'elles ont planifiés. De ce fait, le ministère de l'Intérieur serait conscient que le secteur communal devrait être soutenu financièrement. Il s'agirait d'émettre un signal clair de sorte que l'État contribue avec les communes à la relance économique nationale. Le ministère aurait ainsi décidé d'augmenter les subsides étatiques pour la réalisation d'équipements collectifs de base, à savoir pour la construction d'écoles, de mairies, de halls techniques, d'ateliers communaux, de cimetières ou de places publiques. Il s'ensuit que le projet de budget 2021 prévoit sous l'article budgétaire 39.1.63.000 intitulé « Participation en capital de l'État aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base » des dépenses d'un montant de 15 millions d'euros.

L'oratrice fait remarquer, qu'à part lesdits subsides, le ministère aurait également procédé à une augmentation rétroactive des plafonds (de la participation financière de l'État aux coûts de projets d'infrastructures), de sorte que les montants actualisés auraient déjà été payés pour les subsides qui ont été demandés pendant l'année en cours. Pour 2020, des subsides d'un montant total de 7,5 millions d'euros auraient déjà été engagés, selon l'oratrice.

Le projet de budget 2021 prévoit (à l'article budgétaire 39.1.93.000 intitulé « Alimentation du fonds pour la réforme communale ») l'alimentation à hauteur de 4 millions d'euros du fonds destiné à soutenir les communes fusionnées. Le solde du fonds s'élèverait désormais à 21,1 millions d'euros.

Étant donné que les lois de fusion prévoient que les aides financières spéciales sont liquidées par tranches au cours d'une période de dix ans à compter de la date de son entrée en vigueur, il en résulte que quatre communes bénéficient actuellement encore de ces aides spéciales du ministère de l'Intérieur, à savoir les communes de Clervaux, Habscht, Käerjeng et Rosport-Mompach. À cet égard, l'oratrice informe que le Gouvernement aurait récemment décidé d'augmenter de 10% le montant desdites aides spéciales de sorte que les tranches se présenteraient désormais comme suit :

- 2 200 euros payés par habitant pour une population allant de 1 jusqu'à 2 000 habitants ;
- 1 000 euros payés par habitant pour une population allant de 2 001 à 5 000 habitants.

Le Gouvernement considérerait cette augmentation comme une incitation supplémentaire à l'égard des communes en vue de les encourager à fusionner, même pendant une période de crise. L'oratrice se félicite du fait qu'actuellement deux autres communes, à savoir celles de Wahl et de Grosbous ont manifesté leur intérêt de fusionner.

### **Échange de vues**

Au vu de la dernière réforme des finances communales, M. François Benoy (déi gréng) fait remarquer que la crise sanitaire démontrerait clairement la forte dépendance des finances du secteur communal des transferts de l'État central et de la conjoncture générale nationale. Or, il pourrait être constaté que, financièrement parlant, certaines communes résisteraient mieux à la crise que d'autres.

L'orateur demande quand le ministère de l'Intérieur envisagerait d'effectuer une analyse des effets de la dernière réforme des finances communales.

Il souhaite également savoir quelles leçons le ministère de l'Intérieur tire de la crise actuelle quant à la résilience des finances communales et s'il envisagerait éventuellement d'adapter certains mécanismes financiers.

Mme la Ministre est d'avis que ladite dépendance résulte des choix politiques faits lors de la mise en œuvre de la réforme des finances communales. Elle estime que cette dépendance se manifesterait probablement de manière plus claire pendant cette période de pandémie puisque la situation des finances étatiques s'est aussi dégradée et que cette évolution aurait un impact direct sur les finances du secteur communal.

Inversement, lorsque la conjoncture se porte bien et la situation financière de l'État central est bonne, alors les communes bénéficieraient de plus de recettes, tel que ça a été le cas dans les années 2018 et 2019 où des recettes supplémentaires respectivement d'un montant de 208 millions d'euros et de 209 millions d'euros ont été enregistrées par rapport aux prévisions initiales.

En se référant aux deux questions de M. Benoy, l'oratrice rend attentif au fait que le Gouvernement s'est engagé dans l'accord de coalition 2018-2023 de réaliser une analyse des effets de la réforme des finances communales et aurait déjà mandaté la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) à cet égard. Elle juge que le volet de l'évolution des finances communales durant la période de la pandémie de Covid-19 puisse alors aussi être intégré dans le rapport d'évaluation de la BCL. Or, celui-ci n'aurait pas pu être finalisé pour automne 2020 à cause de la crise sanitaire.

L'oratrice est d'avis que la décision d'adapter ou pas certains mécanismes financiers parmi le système actuel ne devrait être prise qu'après la présentation des conclusions du rapport d'évaluation de la BCL, étant donné qu'il s'agirait d'un choix politique.

M. Emile Eicher (CSV) demande si le Gouvernement aurait éventuellement considéré de mener des réflexions quant à l'élargissement des produits qui alimentent annuellement le FDGC et qui sont définis dans la loi précitée du 14 décembre 2016 ou s'il plaide plutôt pour un maintien du système actuel.

Mme la Ministre estime qu'il serait, à ce stade, encore trop tôt pour se prononcer sur de telles mesures concrètes et qu'il conviendrait d'attendre d'abord les conclusions de la BCL quant à l'évolution des finances communales.

M. Gilles Roth (CSV) demande quand la réforme de l'impôt foncier entrera en vigueur.

Mme la Ministre fait savoir que le ministère de l'Intérieur fait partie d'un groupe de travail interministériel, qui serait en train d'effectuer des simulations ayant pour but de calibrer le nouveau modèle de calcul relatif à l'impôt foncier de sorte que celui fasse preuve d'une certaine justice, notamment au niveau de l'évaluation des terrains. Or, des simulations plus fiables ne pourraient être effectuées tant que le PAG nouvelle génération n'est pas encore adopté par toutes les communes.

M. Laurent Mosar (CSV) fait remarquer que, dans la réunion du 16 novembre 2020 de la Commission des Finances et du Budget, le Conseil national des finances

publiques (CNFP) a présenté différents scénarios prévisionnels, favorables et défavorables, de la situation financière des administrations locales au Luxembourg. Dans le cas où les projections du scénario le plus favorable se réaliseraient, l'État luxembourgeois n'atteindrait qu'en 2023 le niveau de recettes enregistrées au cours de l'année 2019 (avant la crise sanitaire). Au vu de ces estimations, l'orateur juge qu'il conviendrait de s'interroger quant à l'impact de la crise sanitaire sur le budget pluriannuel du secteur communal.

De plus, l'orateur évoque le sujet de la taxe sur la spéculation immobilière, définie dans le texte de loi du pacte logement de 2008<sup>8</sup>. Il affirme que certaines communes auraient déjà pris des initiatives dans ce contexte, mais que des questions constitutionnelles auraient freiné la mise en œuvre de ces mesures. Par conséquent, l'orateur souhaite savoir si le ministère de l'Intérieur pourrait émettre des recommandations aux communes qui envisagent d'introduire une telle taxe, qui leur permettent d'éviter d'être confrontées à des poursuites en justice.

Mme la Ministre confirme que la mise en œuvre de la taxe sur la spéculation immobilière a effectivement fait l'objet de certains problèmes juridiques, raison pour laquelle le secteur communal avait déjà formulé une demande au Gouvernement de trouver une solution au niveau national. Pourtant, elle juge qu'il n'appartient pas au ministre de l'Intérieur seul d'élaborer une solution, mais avant tout au ministre du Logement et au ministre des Finances.

Selon l'oratrice, il conviendrait d'abord de définir un modèle de calcul relatif à l'impôt foncier qui permettrait d'estimer la valeur d'un terrain et d'utiliser celui-ci comme base pour développer une taxe nationale sur la spéculation immobilière.

M. Laurent Mosar demande si Mme la Ministre peut confirmer que le Gouvernement envisage de mettre en place une solution nationale au sujet de la taxe sur la spéculation immobilière

En revenant sur l'impôt foncier, l'orateur signale que certaines communes auraient procédé à une augmentation significative du taux d'imposition et donne à considérer que ceci pourrait mener à des situations injustes. Il faudrait par conséquent trouver un système d'évaluation qui permettrait d'éviter que des propriétaires qui disposent de terrains constructibles depuis de longues années sans y construire ne paieraient que peu d'impôts, tandis que des propriétaires qui n'ont que récemment acquis un terrain non bâti, risqueraient de payer beaucoup plus d'impôts.

De ce qui précède, l'orateur souhaite savoir si Mme la Ministre serait aussi d'avis qu'il faudrait éviter de mettre en place un modèle d'évaluation qui engendre une imposition injuste parmi les propriétaires.

Mme la Ministre partage l'avis de M. Mosar quant au système de calcul relatif à l'impôt foncier en soulignant que le fait que le système actuel pourrait conduire à

---

<sup>8</sup> Loi du 22 octobre 2008 portant: 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé «Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall»; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

une imposition injuste entre les propriétaires, mais aussi entre les communes, démontrerait justement la nécessité de réformer l'impôt foncier.

Néanmoins, elle juge que l'élaboration d'un nouveau système de calcul ne se fera pas du jour au lendemain, étant donné que celui-ci doit se baser sur les données des nouveaux PAG. Une autre problématique consisterait dans le fait que le système actuel repose sur des données assez vieilles, dont une partie n'existerait même pas encore dans un format informatique. Ceci expliquerait notamment pourquoi le ministère de l'Intérieur devrait investir davantage dans l'acquisition d'outils informatiques. L'oratrice fait pourtant savoir que son objectif personnel serait de déposer encore un projet de loi relatif à l'impôt foncier jusqu'à la fin de la législature actuelle.

En se référant à la question de M. Mosar quant à la taxe sur la spéculation immobilière, l'oratrice juge qu'il ne lui appartient pas de faire des recommandations aux communes, étant donné qu'il s'agirait d'un sujet qui relève de l'autonomie communale.

En ce qui concerne l'impact de la crise sanitaire sur le budget pluriannuel du secteur communal, l'oratrice fait remarquer que le ministère de l'Intérieur fournit régulièrement des indications aux communes, à travers des circulaires ministérielles, afin de les soutenir dans l'exercice d'élaboration de leur budget pluriannuel.

M. Gilles Roth s'interroge quant à la vision concrète de Mme la Ministre dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier.

Mme la Ministre affirme que son objectif consisterait à développer un système automatisé de calcul de la valeur unitaire des propriétés immobilières basé sur les données des nouveaux PAG, avec comme objectif un calcul transparent et équitable de cette valeur qui sera mise à jour annuellement. Selon l'oratrice, l'évaluation d'un terrain devrait se baser sur 2 critères principaux, à savoir sa localisation et sa constructibilité. Elle précise à cet égard que la constructibilité d'un terrain ne désignerait pas d'évaluer la valeur d'un immeuble existant qui se trouve éventuellement sur le terrain, mais le potentiel foncier constructible du terrain.

Un aspect supplémentaire, qui figurerait d'ailleurs également dans l'accord de coalition du Gouvernement, serait d'intégrer une composante sociale dans le futur système d'imposition. Selon l'oratrice, celle-ci pourrait se traduire éventuellement par un abattement fiscal pour les familles qui occupent un logement ou par le principe général que le premier logement acquis est exempté d'impôt.

M. Laurent Mosar exprime son insatisfaction par rapport aux explications reçues de Mme la Ministre. Il donne à considérer que les communes auraient clairement la volonté d'appliquer une taxe sur la spéculation immobilière aussi bien qu'une taxe foncière. Pourtant, l'absence d'une solution nationale à cet égard conduirait non seulement à une imposition injuste, mais serait également source d'insécurité juridiques. Au vu de ce qui précède, l'orateur critique l'affirmation de Mme la Ministre de ne pas formuler de recommandations aux communes quant à la mise en œuvre de la taxe sur la spéculation immobilière.

Même s'il est d'accord que l'élaboration d'un nouveau système de calcul dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier n'est pas un exercice facile, l'orateur est d'avis que Mme la Ministre pourrait indiquer dans quel délai elle estime pouvoir déposer, au moins, un avant-projet de loi, qui pourrait ensuite faire l'objet de

discussions parlementaires. Dans ce contexte, l'orateur estime que le dépôt d'un tel avant-projet de loi pourrait se faire jusqu'à l'été 2021.

En soulignant que nous vivons actuellement dans un monde qui change constamment, l'orateur critique que la réponse de Mme la Ministre quant à sa question relative au budget pluriannuel du secteur communal serait insuffisante. Il juge que Mme la Ministre aurait dû informer les administrations communales quant aux différentes prévisions négatives pour les finances publiques, qui ont été décrites dans le scénario défavorable, lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget avec le CNFP.

Mme la Ministre affirme qu'elle comprend l'impatience des députés, mais qu'elle ne peut dire, à ce stade, que les travaux actuels relatifs à la réforme de l'impôt foncier se poursuivent de manière intensive et que ceux-ci seraient déjà bien plus avancés que les travaux qui ont été réalisés à ce sujet dans les dernières décennies.

Quant au délai de dépôt d'un texte de loi, Mme la Ministre est d'avis que celui-ci pourrait se faire encore dans la législature actuelle. En réponse à la remarque de M. Mosar qu'un avant-projet de loi pourrait être déposé jusqu'en été 2021, l'oratrice juge que ceci ne serait pas réalisable, voire même illusoire.

M. le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes juge nécessaire de souligner que lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 16 novembre 2020, la CNFP avait présenté un scénario positif et négatif, qui se baseraient sur des données relativement techniques. En estimant que les administrations communales rencontreraient, à cause de la crise sanitaire de Covid-19 déjà assez de difficultés dans le cadre de l'élaboration de leurs budgets 2021, l'orateur est d'avis que la communication de ces scénarios aux communes, comme le revendique M. Mosar, ne mènerait qu'à des confusions supplémentaires. Ainsi, les 102 communes devraient se baser sur les chiffres qui leur ont été communiqués par le ministère de l'Intérieur dans la circulaire n°3909 du 15 octobre 2020. Dans ce contexte, l'orateur donne encore à considérer qu'au cas où des adaptations devraient être réalisées, celles-ci ne viseraient pas seulement les budgets communaux, mais aussi le budget de l'État.

M. Michel Wolter (CSV) demande si le Conseil de Gouvernement aurait éventuellement mené des réflexions quant à l'attribution d'aides financières aux communes pour compenser les pertes de recettes subies dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

En tant que bourgmestre de la commune de Käerjeng, l'orateur fait savoir que, depuis l'entrée en vigueur de la dernière réforme des finances communales, sa commune enregistre moins de recettes que dans le système précédant. Suivant ses propres calculs, sa commune perdrait, à ce stade et pour cette année 2020, un montant qui se chiffrerait à environ 7 millions d'euros. En projetant cette perte sur une durée de 3 ans, l'orateur estime que le déficit cumulé pourrait s'élever entre 20 et 25 millions d'euros. Il en conclut que la situation financière de sa commune et probablement du secteur communal entier serait beaucoup plus dramatique que Mme la Ministre l'estime.

Étant donné que les autorités communales n'auraient pas la possibilité de compenser leurs déficits par une augmentation de leurs recettes, voire par le biais d'une augmentation des impôts, il s'ensuit, selon M. Wolter, que les communes

déficitaires n'auraient pas d'autre choix que d'annuler leurs projets d'infrastructures ou de s'endetter encore davantage afin de pouvoir poursuivre leurs investissements. Or, ces deux options ne seraient certainement pas appréciées par le ministère de l'Intérieur, qui, d'un côté, encouragerait les communes à continuer à investir, mais qui, de l'autre côté, contrôle aussi les budgets des entités du secteur communal.

De ce qui précède, l'orateur juge que le ministère aurait dû réaliser une analyse approfondie quant aux pertes financières du secteur communal afin de déterminer une solution qui permet de soutenir financièrement les communes. Il s'agirait de préparer celles-ci à un scénario négatif, tel que décrit par la CNFP, car il serait persuadé que la tendance négative actuelle se réalisera, de sorte que les communes ne pourraient plus mettre en œuvre la politique du Gouvernement d'ici 2 à 3 années.

L'orateur fait remarquer qu'au cas où une commune souscrit à un endettement bancaire supplémentaire, il faudra s'assurer que celle-ci puisse être capable d'honorer non seulement le remboursement périodique des intérêts, mais également le remboursement de la partie de capital. Il demande dans ce contexte s'il serait possible qu'une commune se voit accorder un moratoire, qui lui permettrait de suspendre les remboursements périodiques liés à l'emprunt souscrit pendant 2 ou 3 ans, et de reporter ainsi le début des remboursements à une période ultérieure, hors temps de crise.

Au vu des remarques de M. Wolter, Mme la Ministre juge nécessaire de souligner que le ministère de l'Intérieur soutient clairement les communes d'un point de vue financier. Elle rappelle que celui-ci aurait notamment décidé d'augmenter les subsides pour les équipements collectifs de base<sup>9</sup> afin d'inciter le secteur communal à ne pas retirer ses projets d'investissements en période de crise sanitaire.

À part cela, les collaborateurs de la Direction des Finances communales du ministère de l'Intérieur auraient appelé toutes les 102 communes luxembourgeoises afin de les informer qu'elles peuvent désormais bénéficier, à tout moment, d'un conseil en finances communales. Ce nouveau service viserait notamment à soutenir les communes dans le cadre de l'élaboration de leurs budgets et de les conseiller par rapport à l'évolution de leur situation d'endettement. Afin de déterminer si une commune dispose d'une situation financière saine, le ministère aurait également mis en place un nouvel outil, qui permet de faciliter l'interprétation des résultats de l'analyse financière des finances communales à l'aide d'un système de feux de signalisation (les couleurs vert, jaune et rouge donnent ainsi une estimation quant à la stabilité financière d'une commune). À ce stade, cet outil ne signifierait, selon l'oratrice, aucun feu rouge, ce qui signifierait qu'aucune commune ne risquerait d'avoir prochainement des difficultés financières.

Mme la Ministre juge que personne ne peut nier que les effets de la crise sanitaire de Covid-19 impactent les finances communales et qu'il convient par conséquent de rester vigilant. Par contre, elle soulève qu'elle ne partage pas les remarques qui viseraient à affirmer que le secteur communal se trouverait au bord de la faillite, étant donné que, d'un côté, un tel scénario ne correspondrait pas à la réalité et

---

<sup>9</sup> Selon le ministère de l'Intérieur, les équipements collectifs de base des communes comprennent des infrastructures scolaires pour le fondamental, des mairies, des bâtiments pour le service de régie, des centres d'incendie et de secours des catégories 1 – 2bis, des infrastructures communales d'approvisionnement en eau potable, des cimetières et des places publiques.

que, de l'autre côté, le système des finances communales rendrait impossible une faillite du secteur communal.

Une représentante du ministère de l'Intérieur confirme que les collaborateurs de la Direction des Finances communales ont effectivement appelé les 102 communes luxembourgeoises afin de leur proposer un conseil en finances communales. Elle informe que 20 communes auraient directement profité de cette offre. Dans le cadre dudit service de conseil, un collaborateur du ministère se déplacerait pour présenter sur place une analyse financière aux représentants communaux. Celle-ci se composerait d'une analyse des recettes et des dépenses de la commune concernée, de sa capacité de financement, de sa situation d'endettement ainsi que de la situation de ses avoirs bancaires. Le collaborateur du ministère y présenterait également une simulation relative à l'évolution future des finances communales et vérifierait avec les représentants communaux si leurs projets planifiés sont éligibles à des subsides accordés par le ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne le nouvel outil de suivi des finances communales, dénommé « Dashboard », l'oratrice précise que celui-ci est alimenté une fois par mois avec les données financières des 102 communes et effectuée par la suite une analyse financière à l'aide d'algorithmes.

Bien qu'elle juge que la situation financière générale ne serait pas facile à cause des effets de la crise sanitaire, elle fait savoir que le suivi mensuel de l'évolution des finances communales aurait démontré qu'aucune commune n'a dû subir un effondrement total de ses recettes.

De manière générale, l'oratrice se félicite des échanges constructifs des communes avec le ministère de l'Intérieur et signale que les communes ont désormais la possibilité de contacter un collaborateur de la Direction des Finances communales à travers une nouvelle helpline téléphonique.

À des fins d'illustration, un autre représentant du ministère de l'Intérieur ajoute que le ministère peut effectuer une simulation théorique du service de la dette<sup>10</sup> à honorer au cas où une commune envisagerait de souscrire à un nouvel emprunt dans le cadre de la réalisation d'un nouveau projet. Le ministère analyserait par la suite si le budget ordinaire de la commune permet de rembourser ou pas le montant estimé du service de la dette et fournirait des recommandations aux représentants communaux.

Une autre estimation que le ministère peut offrir aux communes serait, par exemple, de simuler combien de recettes supplémentaires une commune pourrait se voir accorder du FDGC en cas de réalisation d'un projet de construction de lotissements.

M. le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes s'interroge quant à la taille et la localisation des 20 communes ayant déjà demandé d'obtenir un conseil en finances communales.

Mme la Ministre fait savoir que les 20 communes en question proviennent de différentes régions.

---

<sup>10</sup> Le service de la dette est le nom donné à l'activité que met en œuvre un État ou une commune pour rembourser sa dette chaque année. Par extension, le service de la dette désigne la somme que l'emprunteur doit payer chaque année pour honorer sa dette.

Une représentante du ministère de l'Intérieur signale que les communes en question peuvent être consultées sur le slide 11 avec l'intitulé « Les analyses financières » de la présentation en annexe (communes marquées en violet). En effet, on ne pourrait pas constater que les 20 communes parviennent majoritairement du nord ou du sud du pays. Par contre, selon l'oratrice, il s'agirait avant tout de communes d'une taille plutôt petite, ce qui s'expliquerait probablement par le fait que les grandes communes disposent le plus souvent de leurs propres services financiers.

Un autre représentant du ministère de l'Intérieur juge nécessaire de préciser que les 20 communes précitées n'auraient pas contacté le ministère pour raison d'inquiétudes quant à leur situation financière, mais pour savoir de quels outils elles peuvent se servir pour mieux comprendre l'évolution de leurs finances communales.

M. Gilles Roth fait remarquer que Mme la Ministre n'a pas répondu à la question précédente de M. Michel Wolter concernant un éventuel moratoire de 2 à 3 ans pour les emprunts souscrits par des communes.

Mme la Ministre juge que cette question dépend avant tout des conditions exigées par la banque prêteuse.

M. Gilles Roth est d'avis qu'un moratoire constituerait une modalité qui puisse être négociée avec une banque, étant donné que celle-ci saurait qu'elle aurait une commune, voire un client solvable, en face. En jugeant que la question relative aux moratoires constituerait à son avis plutôt une question de caractère politique, l'orateur demande à ce que Mme la Ministre serait d'accord d'accepter un moratoire en cas d'accord de la banque prêteuse.

Mme la Ministre est d'avis qu'il conviendrait d'abord d'analyser si la possibilité de suspendre les remboursements périodiques sur plusieurs années serait une solution judicieuse.

## **2. Divers**

M. Laurent Mosar souhaite aborder le sujet des conditions d'exercice du droit de préemption<sup>11</sup> des communes, qui avait fait l'objet d'une circulaire<sup>12</sup> du ministère de l'Intérieur.

Il fait remarquer que, dans celle-ci, Mme la Ministre aurait annoncé de vouloir appliquer les décisions prises dans le cadre d'un jugement<sup>13</sup> du Tribunal administratif, voire de première instance, concernant une affaire dans laquelle un vendeur avait contesté l'exercice du droit de préemption par la commune de Sanem pour son terrain. En rendant attentif au fait que ladite commune a entretemps fait appel contre ce jugement et que l'affaire en question a par conséquent été portée devant la Cour d'appel qui jugera l'affaire à nouveau, l'orateur critique que Mme la Ministre aurait pris une décision qui empêcherait les communes à exercer leur droit de préemption et qui se baserait d'autant plus sur un jugement de première instance, voire une décision qui ne constitue pas une jurisprudence définitive.

---

<sup>11</sup> Tel que prévu par la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement ».

<sup>12</sup> L'orateur se réfère à la circulaire aux administrations communales n°3897 du 2 septembre 2020.

<sup>13</sup> Il s'agit du jugement du Tribunal administratif du 22 juillet 2020 (n°42595 du rôle)



Mme la Ministre signale que la circulaire ministérielle en question avait pour but d'informer les administrations communales quant au jugement du Tribunal administratif et que sa décision y annoncée ne constituerait pas une interprétation divergente par rapport aux conclusions tirées par les juges.

Elle est d'avis que la décision de la commune de Sanem de faire appel contre le jugement a été importante et qu'il faudrait maintenant attendre l'arrêt de la Cour administrative.

Dans ce contexte, Mme la Ministre rappelle qu'un groupe de travail, institué par le ministre du Logement en début d'année et composé de représentants du prédit ministère, du ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire, du ministère de l'Intérieur, du SYVICOL et d'experts du secteur communal, a été chargé d'analyser les répercussions de cette nouvelle interprétation de l'article 3 la loi du 22 octobre 2008 sur l'exercice du droit de préemption.

L'oratrice souligne que l'objectif du prédit groupe de travail serait d'élaborer des pistes de solutions permettant de simplifier la procédure et de proposer des modifications législatives permettant de répondre aux problèmes récurrents, qui peuvent se poser en matière d'exercice du droit de préemption.

M. Laurent Mosar fait savoir que le conseil communal de la Ville de Luxembourg a récemment fait usage de son droit de préemption, selon la législation actuellement en vigueur. Pourtant, le ministère de l'Intérieur n'aurait pas approuvé cette décision du conseil communal, en se basant sur les conclusions du jugement de première instance (du Tribunal administratif). Ainsi, le ministère a argumenté qu'il ne suffit plus que le conseil communal se prononce favorablement pour l'achat d'un bien pour y construire un bâtiment public ou des appartements, mais qu'il devra également présenter un projet concret qui spécifie la finalité concrète qu'il cherche à atteindre lorsqu'il exerce son droit de préemption.

Il en résulterait, selon l'orateur, que Mme la Ministre aurait bien pris une décision au détriment de la Ville de Luxembourg, qui ne pourrait pas préempter sans l'accord du ministère de l'Intérieur. Or, au cas où l'arrêt de la Cour administrative ne confirmerait pas la décision du Tribunal administratif, alors ceci signifierait que Mme la Ministre aurait refusé l'exercice d'un droit de préemption en se basant sur des principes qui ne seraient, à ce moment-là, plus valables.

Mme la Ministre soulève qu'elle n'interprète pas de manière différente le jugement du Tribunal administratif et qu'elle applique les conclusions des juges. Bien qu'elle partage l'avis des communes que le jugement en question n'est pas dans l'esprit de la loi du 22 octobre 2008, elle estime que, si elle n'avait pas informé les communes par rapport à ce jugement, alors ceci aurait créé encore plus d'insécurité juridiques.

M. Laurent Mosar réitère qu'il est d'avis que Mme la Ministre ne devrait pas prendre des décisions en se basant sur des jugements de première instance, mais en se référant plutôt à des jurisprudences<sup>14</sup>, voire des décisions prononcées en dernière instance.

M. Gilles Roth partage l'avis de M. Mosar en ajoutant qu'il serait quasiment impossible pour une administration communale d'élaborer un projet concret pour un

---

<sup>14</sup> La jurisprudence est l'ensemble des décisions habituellement rendues par les différents tribunaux relativement à un problème juridique donné et qui permettent d'en déduire des principes de droit.

terrain qui ne situe pas dans le périmètre constructible. Elle ne pourrait que décrire un projet tel qu'elle le fait dans le plan d'aménagement particulier (PAP).

Mme la Ministre réitère qu'elle est d'accord que le jugement du Tribunal administratif complique l'exercice du droit de préemption pour les communes. Pourtant, elle souligne qu'elle n'est pas d'accord avec les remarques qui viseraient à lui reprocher de faire des interprétations divergentes de la décision des juges. Elle est d'avis, qu'en tant que ministre de l'Intérieur, elle a pour mission d'informer les communes par rapport aux jugements prononcés par le Tribunal administratif afin d'éviter que celles-ci puissent rencontrer des problèmes juridiques.

M. Laurent Mosar répète qu'une décision ne pourra être considérée comme définitive lorsque celle-ci a été prononcée par une juridiction en dernière instance, voire par la Cour administrative. Or, dans l'affaire concrète de la commune de Sanem, la Cour administrative n'aurait pas encore rendu son arrêt, raison pour laquelle il conviendrait, selon l'orateur, d'attendre celui-ci avant de tirer des conclusions.

Mme la Ministre fait savoir qu'elle ne partage pas l'avis de M. Mosar.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler

Annexe : Présentation



# Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

## Commission des Finances et du Budget

19 novembre 2020





Année	Montant	Var./(année-1)
2019	1.135.678.998	
2020 initial	1.050.000.000	-7,5%
2020 mai	790.000.000	-24,8%
2020 oct	860.000.000	-18,1%
2021	900.000.000	4,7%
2022	900.000.000	0,0%
2023	900.000.000	0,0%
2024	900.000.000	0,0%

Impôt Commercial  
Communal (ICC)  
national

Fonds de dotation  
globale des  
communes (FDGC)

Année	Montant	Var./(année-1)
2019	2.114.892.016	
2020 initial	2.187.285.600	3,4%
2020 mai	1.805.734.000	-17,4%
2020 oct	1.872.103.400	-14,4%
2021	2.000.032.600	6,8%
2022	2.107.234.200	5,4%
2023	2.240.280.200	6,3%
2024	2.366.011.300	5,6%



Année	Montant	Var./(année-1)
2019	178.515.079	
2020 initial	165.000.000	-7,6%
2020 mai	124.000.000	-24,8%
2020 oct	135.000.000	-18,2%
2021	141.000.000	4,4%
2022	141.000.000	0,0%
2023	147.000.000	4,3%
2024	151.000.000	2,7%

Participation directe  
en ICC

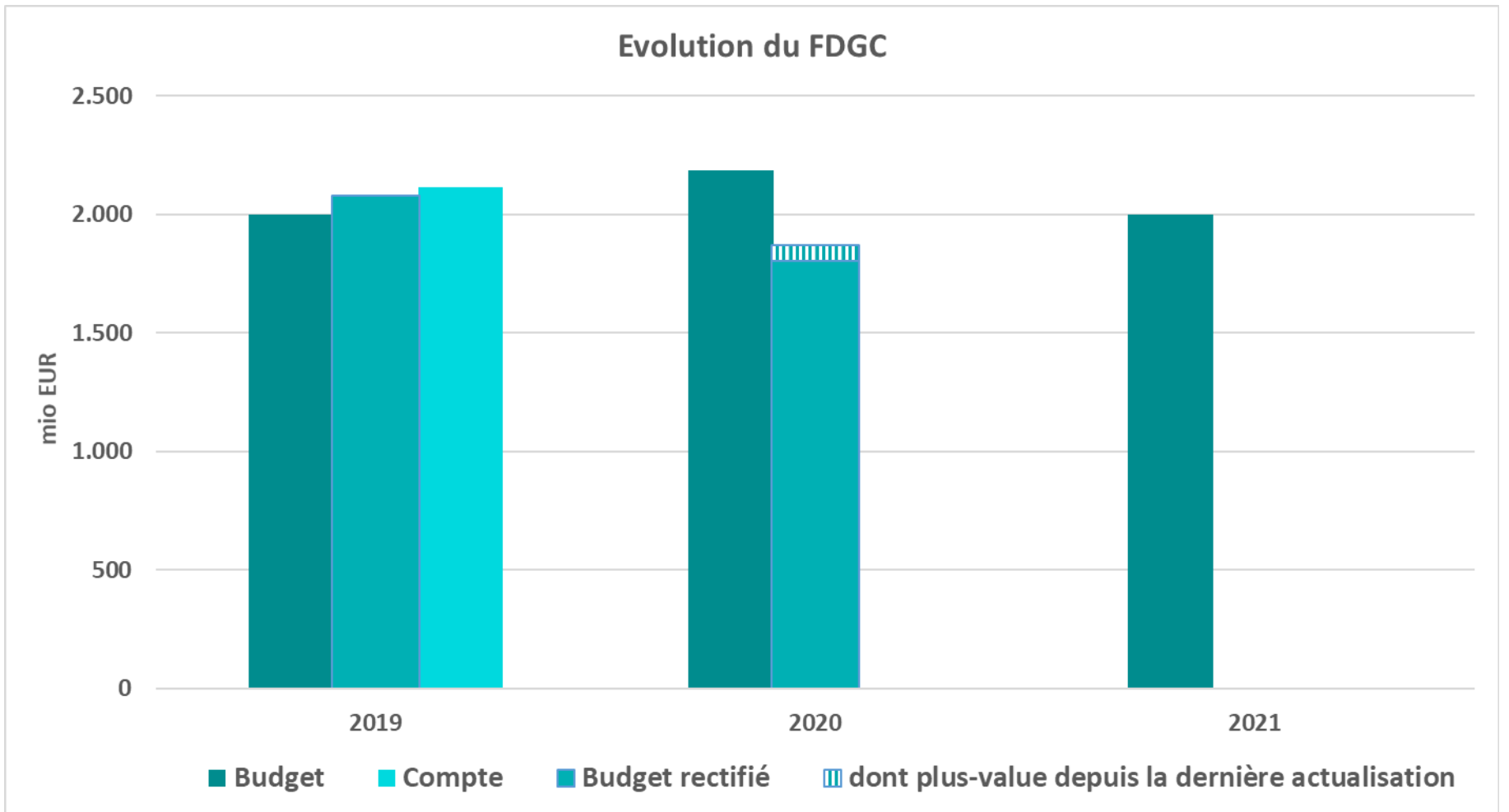
Participation directe  
en ICC + FDGC

Année	Budget octobre 2020	Var./(année-1)
2019	2.293.407.095	
2020 initial	2.352.285.600	2,6%
2020 mai	1.929.734.000	-18,0%
2020 oct	2.007.103.400	-14,7%
2021	2.141.032.600	6,7%
2022	2.248.234.200	5,0%
2023	2.387.280.200	6,2%
2024	2.517.011.300	5,4%





## Evolution du FDGC





Année	Montant	Var./(année-1)
2019	1.135.678.998	
2020 initial	1.050.000.000	-7,5%
2020 mai	790.000.000	-24,8%
2020 oct	860.000.000	-18,1%
2021	900.000.000	4,7%
2022	900.000.000	0,0%
2023	900.000.000	0,0%
2024	900.000.000	0,0%

Impôt Commercial  
Communal (ICC)  
national

Fonds de dotation  
globale des  
communes (FDGC)

Année	Montant	Var./(année-1)
2019	2.114.892.016	
2020 initial	2.187.285.600	3,4%
2020 mai	1.805.734.000	-17,4%
2020 oct	1.872.103.400	-14,4%
2021	2.000.032.600	6,8%
2022	2.107.234.200	5,4%
2023	2.240.280.200	6,3%
2024	2.366.011.300	5,6%



Année	Montant	Var./(année-1)
2019	178.515.079	
2020 initial	165.000.000	-7,6%
2020 mai	124.000.000	-24,8%
2020 oct	135.000.000	-18,2%
2021	141.000.000	4,4%
2022	141.000.000	0,0%
2023	147.000.000	4,3%
2024	151.000.000	2,7%

Participation directe  
en ICC

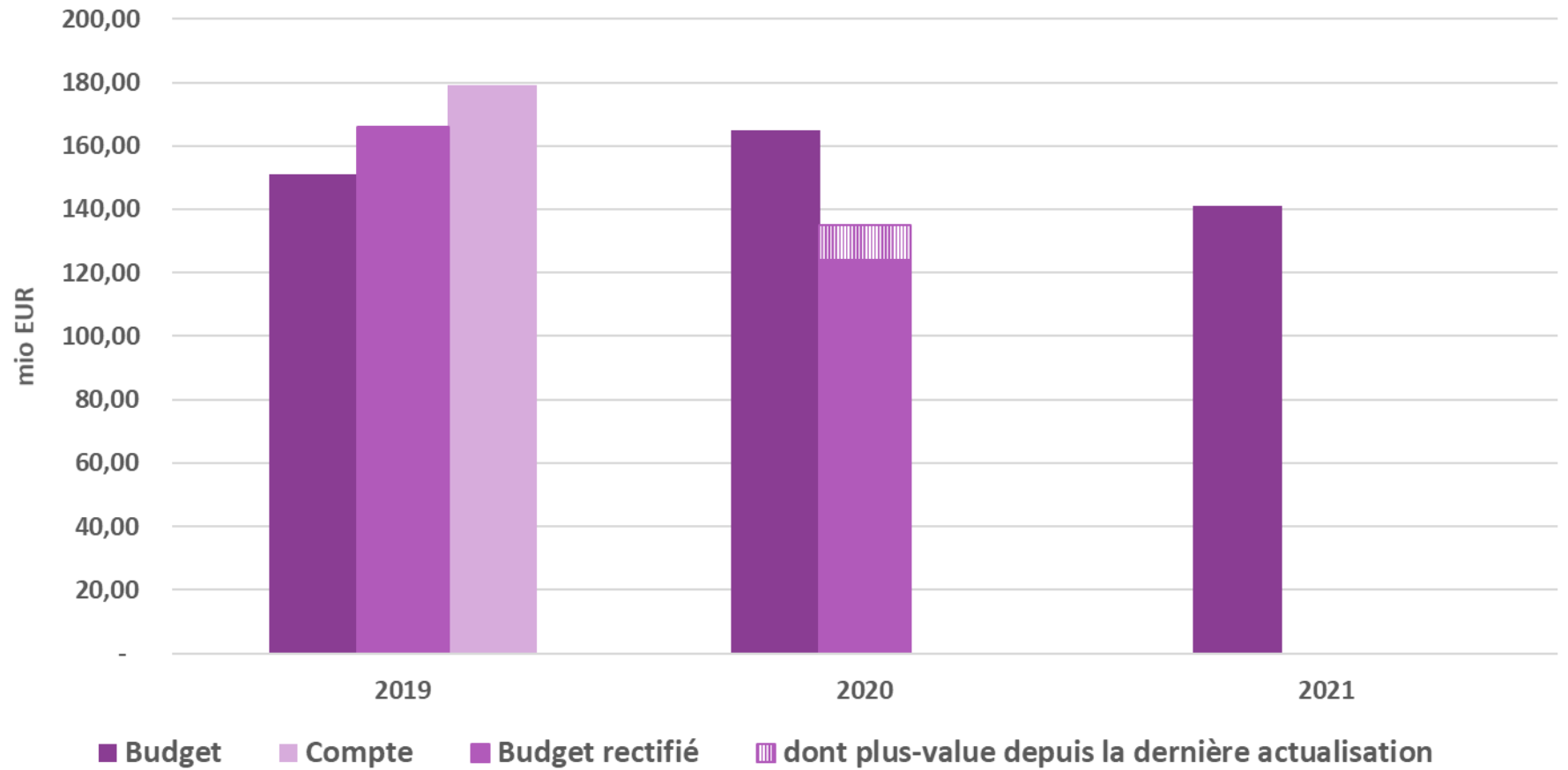
Participation directe  
en ICC + FDGC

Année	Budget octobre 2020	Var./(année-1)
2019	2.293.407.095	
2020 initial	2.352.285.600	2,6%
2020 mai	1.929.734.000	-18,0%
2020 oct	2.007.103.400	-14,7%
2021	2.141.032.600	6,7%
2022	2.248.234.200	5,0%
2023	2.387.280.200	6,2%
2024	2.517.011.300	5,4%





## Evolution de l'ICC





Année	Montant	Var./(année-1)
2019	1.135.678.998	
2020 initial	1.050.000.000	-7,5%
2020 mai	790.000.000	-24,8%
2020 oct	860.000.000	-18,1%
2021	900.000.000	4,7%
2022	900.000.000	0,0%
2023	900.000.000	0,0%
2024	900.000.000	0,0%

Impôt Commercial  
Communal (ICC)  
national

Fonds de dotation  
globale des  
communes (FDGC)

Année	Montant	Var./(année-1)
2019	2.114.892.016	
2020 initial	2.187.285.600	3,4%
2020 mai	1.805.734.000	-17,4%
2020 oct	1.872.103.400	-14,4%
2021	2.000.032.600	6,8%
2022	2.107.234.200	5,4%
2023	2.240.280.200	6,3%
2024	2.366.011.300	5,6%



Année	Montant	Var./(année-1)
2019	178.515.079	
2020 initial	165.000.000	-7,6%
2020 mai	124.000.000	-24,8%
2020 oct	135.000.000	-18,2%
2021	141.000.000	4,4%
2022	141.000.000	0,0%
2023	147.000.000	4,3%
2024	151.000.000	2,7%

Participation directe  
en ICC

Participation directe  
en ICC + FDGC

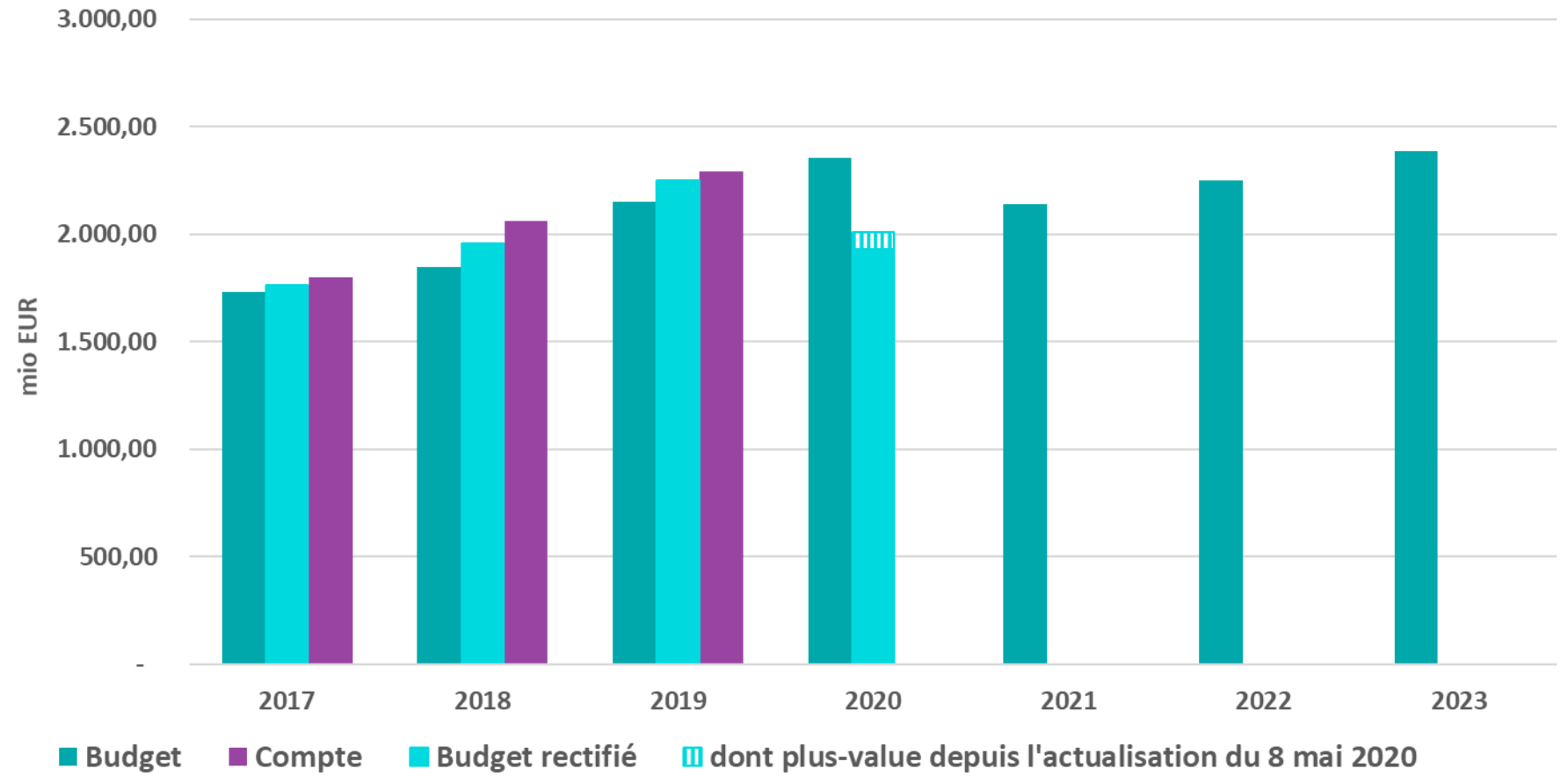
Année	Budget octobre 2020	Var./(année-1)
2019	2.293.407.095	
2020 initial	2.352.285.600	2,6%
2020 mai	1.929.734.000	-18,0%
2020 oct	2.007.103.400	-14,7%
2021	2.141.032.600	6,7%
2022	2.248.234.200	5,0%
2023	2.387.280.200	6,2%
2024	2.517.011.300	5,4%







## Evolution du FDGC et ICC



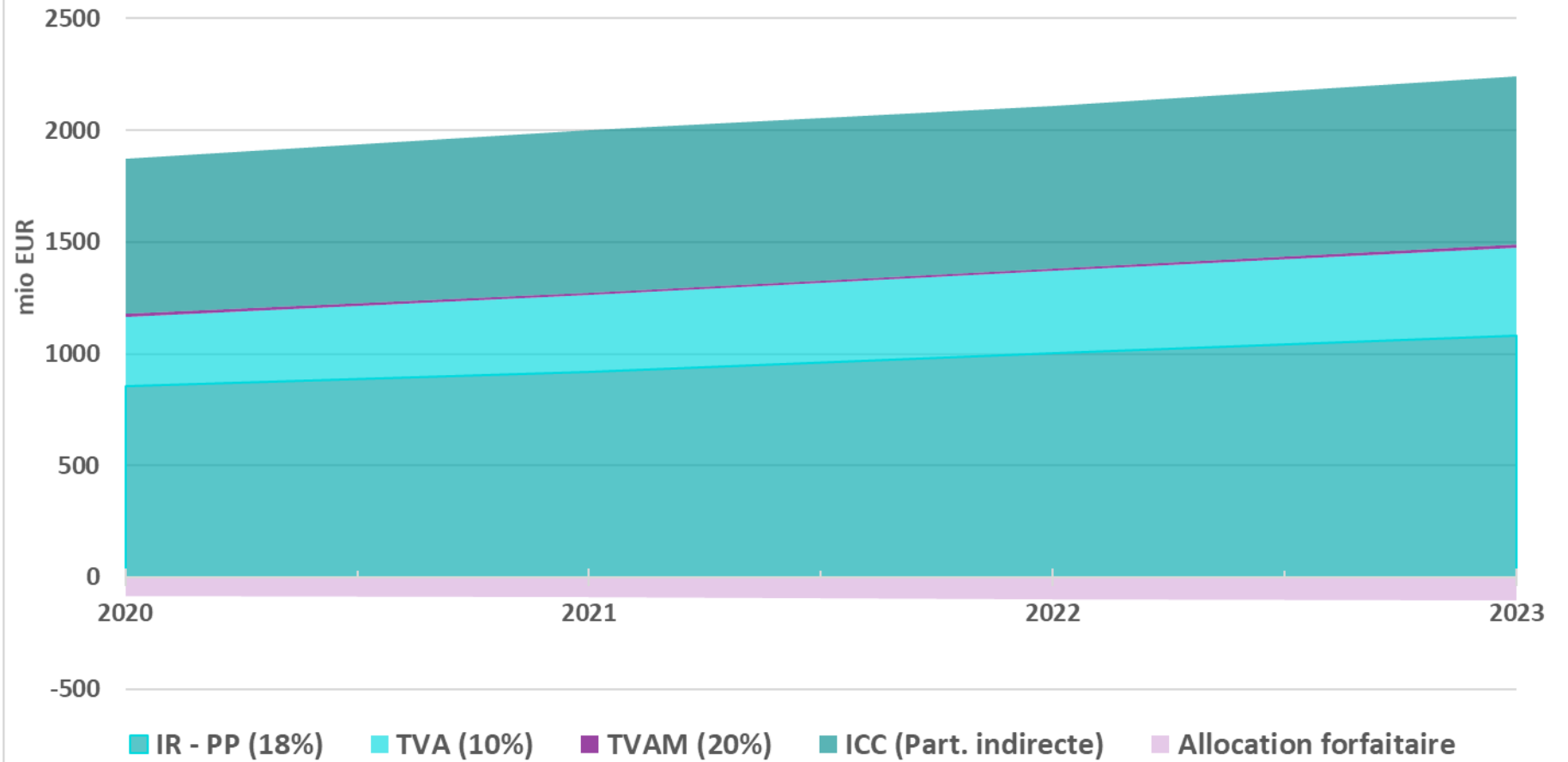


						<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>1)</b>	<b>Impôt Commercial Communal</b>					<b>860,0</b>	<b>900,0</b>	<b>900,0</b>	<b>935,0</b>
		Participation directe				135,0	141,0	141,0	147,0
		Transfert au FDGC				725,0	759,0	759,0	788,0
<b>2)</b>	<b>Fonds de Dotation Globale des Communes</b>					<b>1872,1</b>	<b>2000,0</b>	<b>2107,2</b>	<b>2240,3</b>
		IR - PP (18%)				892,8	961,2	1047,6	1130,4
		TVA (10%)				326,6	356,8	385,2	412,3
		TVAM (20%)				13,6	13,6	13,8	14,0
		ICC (Part. indirecte)				725,0	759,0	759,0	788,0
		Allocation forfaitaire				-85,9	-90,6	-98,4	-104,4
<b>3)</b>	<b>Répartition des recettes non affectées</b>					<b>2007,1</b>	<b>2141,0</b>	<b>2248,2</b>	<b>2387,3</b>
		Participation directe à l'ICC				135,0	141,0	141,0	147,0
		FDGC				1872,1	2000,0	2107,2	2240,3
<b>4)</b>	<b>Répartition sur les articles budgétaire</b>					<b>2007,1</b>	<b>2141,0</b>	<b>2248,2</b>	<b>2387,3</b>
		09.1.93.000: Dotation complémentaire				773,4	823,6	901,8	978,2
		09.1.93.002: Participation TVA 10%				326,6	356,8	385,2	412,3
		09.1.93.003: Participation TVAM 20 %				13,6	13,6	13,8	14,0
		09.1.93.004: Taxe sur la cons. d'alcool				33,5	47,0	47,4	47,8
		Budget pour ordre 10: ICC				860,0	900,0	900,0	935,0

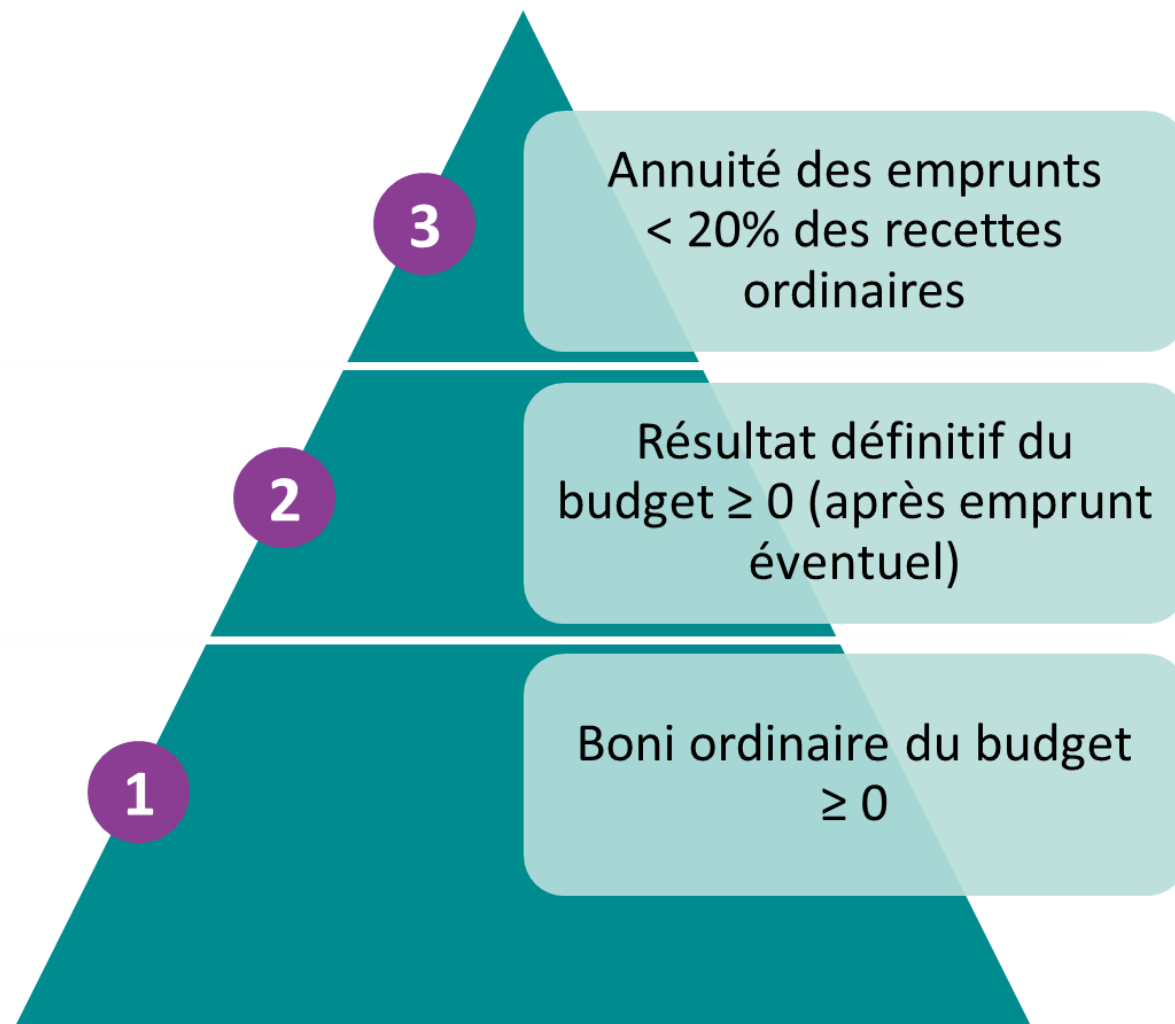




## Evolution des composantes du FDGC



# L'observation de la situation financière

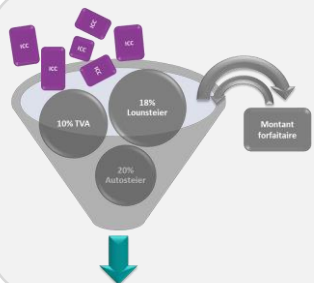




# Les analyses financières



Effet de la crise  
sanitaire sur les  
finances



Analyse  
FDGC et ICC



Situation de la  
trésorerie





# Merci

Pour votre attention.



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Intérieur