

Projet de loi

portant abrogation de la loi du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale

Avis du Conseil d'État

(21 janvier 2025)

En vertu de l'arrêté du 3 juillet 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 31 juillet et 6 août 2024.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État le 4 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi a pour objet l'abrogation de la loi modifiée du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale.

Ce fonds communal, mis en place à l'époque en vue de constituer une réserve destinée à faire face à une « diminution massive des recettes ordinaires des communes », a vu son objet élargi en 1975¹, la loi précitée du 11 décembre 1967 ayant été modifiée pour inclure le cas de figure d'une augmentation importante des dépenses des communes à la suite d'une dépression économique.

Le fonds est alimenté par des contributions annuelles de l'État et des communes, déterminées « en fonction du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal d'après le bénéfice et le capital d'exploitation » (article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 11 décembre 1967).

Le premier prélèvement a été effectué en 1975², ceci dans le contexte de la récession économique de 1973-1975. Des prélèvements ont encore été

¹ Loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi.

² Règlement grand-ducal du 25 novembre 1975 portant prélèvement d'une partie de l'avoir du fonds communal de péréquation conjoncturale.

effectués en 1980³, 1981⁴ et finalement en 1983⁵. Le fonds n'a plus été alimenté depuis 1976⁶.

Depuis 1983, les lois budgétaires successives ont prévu que « [l]e ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions est autorisé à rembourser au cours de l'exercice [...] aux communes, dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre et qui en font la demande, tout ou partie de l'avoir du fonds qui provient de la contribution de ces communes »⁷.

S'y ajoute que l'arsenal à la disposition des autorités compétentes pour assurer le financement des communes a été revu en 2016 à travers la création du Fonds de dotation globale des communes⁸ qui a pour objectif principal de fournir un financement stable et juste aux communes afin de leur permettre de remplir leurs missions.

Il ressort des développements qui précèdent que le dispositif de péréquation qui fut mis en place en 1967 a largement perdu sa raison d'être, de sorte que le Conseil d'État peut approuver sa suppression.

Le Conseil d'État note au passage que la Cour des comptes s'était interrogée dès 2011 sur le bien-fondé du maintien du fonds⁹.

Il ressort enfin de l'exposé des motifs que ledit fonds accuse depuis mars 2015 un avoir de 52 191 668,82 euros. Concernant le montant avancé par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État en est toutefois à se demander pourquoi ce montant a été arrêté au mois de mars 2015. Le Conseil d'État part en effet du principe que les avoirs du fonds ont été placés pendant toute la durée de fonctionnement du fonds et cela sur base de décisions prises par le

³ Règlement grand-ducal du 7 octobre 1980 portant prélèvement d'une partie de l'avoir du fonds communal de péréquation conjoncturale.

⁴ Règlement grand-ducal du 23 octobre 1981 portant prélèvement d'une partie de l'avoir du fonds communal de péréquation conjoncturale.

⁵ Règlement grand-ducal du 28 février 1983 portant prélèvement d'une partie de l'avoir du fonds communal de péréquation conjoncturale.

⁶ Voir le règlement grand-ducal du 20 avril 1977 portant suspension pour l'exercice budgétaire 1976 de l'alimentation du fonds communal de péréquation conjoncturale.

⁷ Voir en dernier lieu la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

⁸ Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

⁹ Avis du 8 novembre 2011 de la Cour des comptes :

« Finalement, la Cour estime utile de renvoyer l'attention sur la loi modifiée du 11 décembre 1967 qui a créé un fonds communal de péréquation conjoncturelle. Suivant son article 1er, „ce fonds a pour but de constituer une réserve destinée à faire face à une diminution massive des recettes ordinaires des communes ou à une augmentation importante des dépenses des communes à la suite d'une dépression économique.“ En effet, l'alimentation par les communes ainsi que par l'Etat est à opérer dans des périodes de haute conjoncture par des prélèvements à opérer sur les impôts qui sont particulièrement sensibles aux évolutions de la conjoncture économique, à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal. Cette réserve est mise à la disposition en période de récession économique, c'est-à-dire à un moment où le produit fiscal de l'impôt commercial communal est précisément en baisse sensible. Les auteurs de la loi voulaient, d'une part, atténuer les fluctuations des recettes destinées à alimenter le budget communal et, d'autre part, éviter des actions des administrations communales contrecarrant une politique anticyclique de l'administration centrale. Conformément à la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, les communes étaient autorisées lors de la crise sidérurgique à exécuter des travaux extraordinaires d'intérêt général. Les montants à rembourser par les communes à l'Etat étaient prélevés sur leur avoir déposé auprès de ce fonds. Depuis de nombreuses années, ce fonds n'est alimenté ni par les communes ni par l'Etat. Cependant, ce fonds existe toujours en tant que fonds d'argent de tiers auprès du Trésor de l'Etat et peut être retracé au compte général de l'Etat. Suivant le bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2011, il accuse un avoir de 51.582.365,82 euros. Selon la Cour, une discussion devrait être menée sur le bien-fondé du fonds en question. »

Conseil de gouvernement en application des dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 11 décembre 1967. Des recettes découlant de ces placements auraient dès lors dû venir alimenter le fonds après la date de mars 2015 avancée par les auteurs du projet de loi jusqu'à ce jour.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} abroge la loi précitée du 11 décembre 1967 et supprime par là-même le Fonds communal de péréquation conjoncturale.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 2

À l'article 2, les auteurs du projet de loi procèdent tout d'abord à la suppression du fonds communal précité et tirent ensuite les conséquences de cette suppression en instaurant un mécanisme de répartition des fonds disponibles entre les communes. Il est ainsi prévu que « chaque commune reçoit sa part, augmentée des accroissements générés ».

Le Conseil d'État estime que la suppression en début de phrase du fonds communal de péréquation conjoncturale est superfétatoire vu qu'à travers l'abrogation de la loi qui lui sert de fondement le fonds est *ipso facto* supprimé.

Cette disposition, en ce qu'elle prévoit ensuite les modalités du remboursement des avoirs du fonds aux communes s'aligne sur ce que prévoit actuellement l'article 4, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 décembre 1967 qui dispose que, « [e]n cas de répartition de l'avoir total du Fonds, chaque commune a droit à une part au moins égale à l'avoir du Fonds provenant de ses propres contributions. Si une partie seulement de l'avoir du Fonds est répartie, la part de chaque commune est au moins égale au produit de l'avoir du Fonds provenant de ses propres contributions par le rapport entre, d'une part, l'avoir du Fonds provenant des contributions de toutes les communes et devant être réparti et, d'autre part, l'avoir total du Fonds provenant de ce dernier mode d'alimentation ».

En ce qui concerne le montant auquel chaque commune aura droit, le Conseil d'État suggère de s'inspirer du libellé de la disposition de l'article 4, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 décembre 1967 et de viser la « part provenant de ses propres contributions ».

Pour ce qui est de l'augmentation « des accroissements générés » qui viennent s'ajouter à la part de chaque commune, le Conseil d'État part du principe que sont visées les recettes du Fonds communal de péréquation conjoncturale générées par le placement des avoirs du Fonds décidés par le Gouvernement en conseil en application des dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 11 décembre 1967. Le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de préciser la notion d'« accroissements générés » en s'inspirant ici encore du libellé de la loi précitée du 11 décembre 1967.

En définitive, l'article 2 pourrait se lire comme suit :

« L'avoir total du fonds de péréquation conjoncturale est remboursé aux communes. Chaque commune reçoit la part de l'avoir du fonds provenant de ses propres contributions augmentée des recettes générées par cette part moyennant les placements de l'avoir du fonds opérés par le Conseil de gouvernement en application de l'article 3 de la loi modifiée du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale. »

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte qui est visé à l'intitulé, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Articles 1^{er} et 2

Il y a lieu d'écrire « fonds communal de péréquation ».

Article 3

Il convient de faire abstraction de l'intitulé de l'article sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants,
le 21 janvier 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes