

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant

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

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 version coordonnée, par extraits, de la loi qu'il s'agit de modifier, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 4 octobre et 17 décembre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique apporte des modifications au dispositif qui règle la détermination des contributions des communes au Fonds pour l'emploi, tel que ce dispositif est prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

Le système actuellement en vigueur est structuré comme suit :

- la contribution totale des communes au Fonds de l'emploi est tout d'abord fixée à deux pour cent du montant total des communes en impôt commercial ;

- une première contribution n'est versée que par les communes dont la moyenne des recettes combinées par population ajustée en provenance du fonds de dotation globale des communes et de leur participation directe au produit de l'impôt commercial dépasse de 10 pour cent au moins la moyenne nationale par population ajustée ;

- si le montant de la première contribution est insuffisant pour atteindre les 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial, une deuxième contribution est appelée qui cette fois-ci incombe à toutes les communes ; elle correspond à la part des recettes combinées de chaque commune dans les recettes combinées du pays.

Le dispositif comporte encore au niveau des deux contributions un mécanisme de réduction proportionnelle des contributions si le montant des 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial est dépassé.

Selon les auteurs, le dispositif introduit par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes aurait eu pour effet de créer des inégalités entre les communes.

Le texte en projet entend dès lors définir de nouvelles modalités pour le calcul de la contribution des communes au Fonds pour l'emploi de sorte à corriger les inégalités en question et à rendre plus juste le système des contributions au Fonds pour l'emploi. Le nouveau dispositif est ainsi basé sur une méthode de calcul directe et proportionnelle qui fait que la part relative de chaque commune sera constituée par sa part proportionnelle dans le total des participations directes de l'ensemble des communes au produit en impôt commercial communal.

À l'avenir, chaque commune contribuera au Fonds pour l'emploi là où, à l'heure actuelle, moins d'un tiers des communes verse une contribution, vu que la première contribution permet d'atteindre l'objectif des 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial.

Le Conseil d'État note encore que :

- le dispositif proposé se rapproche de celui en vigueur avant la réforme de 2016 ; il s'en distingue dans la mesure où les contributions futures des communes ne seront pas calculées sur base de leurs recettes totales en impôt commercial communal, mais en tenant compte de la participation directe de chaque commune au produit de l'impôt en question ;
- les auteurs du projet de loi invoquent à l'appui de leur démarche le principe de solidarité entre communes, étant entendu que ce même principe fut invoqué pour justifier la réforme de 2016. Dans son avis du 15 novembre 2016 concernant le projet de loi n° 7036 qui est devenu la loi précitée du 14 décembre 2016¹, le Conseil d'État s'était longuement penché sur cet aspect du dispositif, il ne compte pas y revenir dans le contexte du présent avis et renvoie à l'avis en question. Selon les auteurs, la nouvelle méthode de calcul débouchera sur le versement par chaque commune d'une contribution adaptée à sa capacité financière ;
- si le montant de la contribution totale des communes au Fonds pour l'emploi reste inchangé à 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial, certaines communes se verront confrontées à une augmentation substantielle de leur contribution avec un impact non négligeable sur leur planification financière. Le Conseil d'État renvoie sur ce point à ses observations à l'endroit de l'article 4.

Le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi n'appelle pas d'autres observations de principe de la part du Conseil d'État.

¹ Doc.parl. n° 7036².

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2 et 3

L'article 2 fixe les nouvelles modalités de contribution des communes au Fonds pour l'emploi moyennant une reformulation essentiellement de l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 30 juin 1976.

Il est prévu que chaque commune verse au fonds sa « part relative » des 2 pour cent du montant total des communes en impôt commercial. Cette « part relative » est obtenue en divisant la participation directe de la commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire par la somme des participations directes de l'ensemble des communes au produit en impôt commercial communal.

En ce qui concerne le principe même des modifications, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

L'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 30 juin 1976 est légèrement adapté au niveau de sa formulation et ne donne pas lieu à des observations.

Pour ce qui est de la formulation du paragraphe 2 du même article, le Conseil d'État estime que la première phrase est superflue et qu'il y aurait dès lors lieu de rédiger la disposition comme suit :

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

L'article 3 du projet de loi abroge l'article 8, paragraphe 3, de la loi précitée du 30 juin 1976 et par là la contribution supplémentaire d'un maximum de 12 millions d'euros au Fonds pour l'emploi versée par les communes « qui perçoivent des montants d'impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays ». Le dossier soumis au Conseil d'État reste muet sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à supprimer ce dispositif. Ce dispositif est-il resté lettre morte ou a-t-il donné lieu à des difficultés d'application ? Le cas échéant, la réforme ne sera pas neutre pour la situation financière du Fonds pour l'emploi.

Article 4

L'article 4 prévoit l'application des dispositions du projet de loi « à partir de l'exercice budgétaire 2024 ». Si l'applicabilité à partir d'un exercice budgétaire donné n'est pas problématique dans son principe, le Conseil d'État donne toutefois à considérer qu'au vu du fait que le projet de loi ne sera adopté qu'en 2025 et vu également son impact substantiel sur les finances de certaines communes, une application rétroactive du dispositif sous revue risque de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous revue. Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec une application à partir de l'exercice budgétaire 2025.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Les modifications en projet sont à effectuer au paragraphe 1^{er} et non pas au paragraphe 2.

Le Conseil d'État constate que les articles 2 et 3 entendent également procéder à la modification de l'article 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet. Au vu de l'envergure des modifications à effectuer à l'article 8, il est proposé de procéder au remplacement intégral de l'article 8 en conférant à l'article sous revue la teneur suivante :

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

« **Art. 8. 1.** La contribution totale [...].

2. La contribution de chaque commune [...]. »

Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 sont à omettre au vu de la proposition de texte formulée à l'endroit de l'article 1^{er}.

Subsidiairement, le Conseil d'État relève qu'il a lieu de viser « l'article 8, paragraphe 2 » et « l'article 8, paragraphe 3 ». Par ailleurs, l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En ce qui concerne le texte du nouveau paragraphe 2, il y a lieu de viser « la contribution totale des communes définie au paragraphe 1^{er} ».

Article 4 (2 selon le Conseil d'État)

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Dans le cas de figure sous revue, le Conseil d'État suggère aux auteurs de supprimer l'intitulé de l'article sous examen.

L'article sous revue est à libeller comme suit :

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

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 21 janvier 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes