

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 complémentaire du Conseil d'État

(4 avril 2025)

Par dépêche du 24 mars 2025, le Premier ministre a transmis au Conseil d'État une série d'explications données par le Ministre aux affaires intérieures en réaction à l'opposition formelle formulée par celui-ci dans son avis du 21 janvier 2025¹, à l'endroit de l'article 4 du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'État rappelle que le projet de loi introduit de nouvelles modalités de contribution des communes au Fonds pour l'emploi basées sur une méthode de calcul directe et proportionnelle qui fait que la part relative de chaque commune dans la contribution totale en chiffres absolus des communes au Fonds pour l'emploi sera constituée à l'avenir par sa part proportionnelle dans le total des participations directes de l'ensemble des communes au produit en impôt commercial communal. Au vu de l'application rétroactive du projet de loi « à partir de l'exercice budgétaire 2024 » (article 4 du projet de loi), alors que l'exercice budgétaire en question était déjà largement entamé au moment où il était appelé à rendre son avis et qu'il était prévisible que le projet de loi ne serait pas adopté avant la fin de l'année 2024, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur l'impact substantiel que ledit projet aurait, en termes de charges supplémentaires, sur les finances de certaines communes, et, par voie de conséquence, sur le fait qu'une telle approche risquait de mettre les auteurs en porte-à-faux avec les exigences découlant du principe de sécurité juridique et de confiance légitime. Partant de ce constat, le Conseil d'État s'était formellement opposé à la rétroactivité du dispositif.

La dépêche précitée du 24 mars 2025 entend plus précisément fournir des éléments d'explication en vue de permettre au Conseil d'État d'effectuer un réexamen de la disposition prévoyant une application rétroactive du dispositif et de lever son opposition formelle.

De la part du Conseil d'État, la dépêche du Premier ministre donne lieu aux observations suivantes :

Dans son avis précité du 21 janvier 2025, le Conseil d'État a été amené à examiner la conformité de la rétroactivité du dispositif en projet aux principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

¹ Avis n° 61.883 du Conseil d'État du 21 janvier 2025.

En se référant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle², le Conseil d'État a rappelé que 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 peut concevoir, suite à un réexamen du dispositif en projet sur la base des explications fournies par le ministre des Affaires intérieures, que l'application rétroactive de la loi en projet puisse répondre aux critères énoncés par la Cour constitutionnelle dans la mesure où cette rétroactivité se justifierait pour des motifs d'intérêt général. Comme l'explique en effet le ministre des Affaires intérieures, le dispositif est censé aboutir à une répartition plus équitable entre les communes, tenant compte de leur capacité financière et de la charge que représente pour le secteur communal sa participation au financement du Fonds pour l'emploi. D'après le ministre, la nouvelle méthode est ainsi de nature à « mettre en œuvre le principe de solidarité dans l'intérêt de l'ensemble des communes et partant l'intérêt général ».

En ce qui concerne le risque d'atteinte au principe de la confiance légitime, le Conseil d'État relève que les communes auront été pleinement informées, en amont de la réforme, du contenu de celle-ci. Ainsi, il ressort de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 30 septembre 2024 que le nouveau mécanisme a été présenté aux représentants des communes lors d'une réunion du Conseil supérieur des finances communales du 22 mars 2024. Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a ensuite été consulté le 4 juillet 2024 et il a rendu son avis le 30 septembre 2024. Par le biais d'une circulaire ministérielle portant la date du 17 octobre 2025, en l'occurrence la circulaire n° 2024-071, les communes ont été informées sur les tenants et les aboutissants de la réforme à venir et sur son caractère rétroactif. Par ailleurs, les communes ont été invitées, à cette occasion, à adopter des budgets rectifiés pour 2024 pour tenir compte entre autres de la réforme, et cela en application de l'article 129 de la loi communale du 13 décembre 1988 aux termes duquel le conseil communal « [a]vant de procéder au vote du budget, [...] vote les prévisions actualisées des recettes et des dépenses de l'exercice en cours sous forme d'un budget rectifié, qui est établi et voté dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles que le budget ». Les communes ont ainsi été mises en mesure d'adapter leurs finances à la nouvelle donne.

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

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021.

Au vu des explications complémentaires fournies par le ministre, le Conseil d'État peut s'accommoder de la rétroactivité proposée et lever l'opposition formelle visant l'article 4 du projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 4 avril 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes