

N° 8408

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTÉRIEURES (23.04.2025)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : Mme Stéphanie WEYDERT, Présidente ; Mme Nathalie MORGENTHALER, Rapportrice ; M. Guy ARENDT, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Emile EICHER, M. Luc EMERING, M. Marc GOERGEN, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Marc LIES, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, M. Meris SEHOVIC, M. Tom WEIDIG, Membres.

* * *

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 3 juillet 2024 par Monsieur 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* ».

L'avis de la Chambre de Commerce date du 17 juillet 2024.

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures dans sa réunion du 17 juillet 2024.

L'avis de la Chambre des Métiers date du 30 juillet 2024.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 12 septembre 2024.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises date du 30 septembre 2024.

Le Conseil d'État a émis son avis le 21 janvier 2025.

La Commission des Affaires intérieures a examiné l'avis du Conseil d'État ainsi que tous les autres avis reçus lors de sa réunion du 23 avril 2025 et a désigné Mme Nathalie Morgenthaler, Rapportrice du projet de loi.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de la même réunion.

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif principal la suppression du Fonds communal de péréquation conjoncturale ainsi que le remboursement aux communes de leurs avoirs respectifs. À l'époque de sa création, l'impôt commercial communal (ICC) constituait la principale source de revenus des communes. Depuis l'instauration du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), celui-ci est devenu la principale source de recettes ordinaires pour la majorité des communes.

Créé en 1967, le fonds visait à rétablir l'équilibre des finances communales en compensant d'importantes baisses de recettes ou des hausses exceptionnelles de dépenses, notamment en période de crises économiques. L'utilisation du fonds était soumise à une autorisation préalable par règlement grand-ducal.

Son financement était assuré conjointement par l'État et les communes, selon des modalités définies par voie de règlement grand-ducal. La dernière contribution au fonds remonte à 1975, et le dernier prélèvement y a été effectué en 1985. Par ailleurs, depuis 1983, les lois budgétaires de l'État prévoient chaque année que « le ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions est autorisé à rembourser, au cours de l'exercice 2024, 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 provenant de leur contribution ».

Dans les faits, le fonds n'a été utilisé que de manière marginale, principalement en raison de la lourdeur administrative entourant la détermination de ses recettes et de ses dépenses. Les conditions d'accès étaient particulièrement strictes et complexes. De plus, au vu du montant actuel disponible, le fonds ne peut plus jouer un rôle effectif en tant qu'instrument de politique conjoncturelle. Il ne permet plus d'apporter une aide rapide et ne répond plus aux exigences actuelles de solidarité entre les communes.

III. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 17 juillet 2024, la Chambre de Commerce se déclare favorable au projet de loi. Dans une optique de renforcement de la résilience face aux crises économiques, elle renouvelle toutefois sa proposition de doubler la contribution annuelle au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL).

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

Dans son avis du 30 juillet 2024, la Chambre des Métiers se prononce en faveur du projet, estimant que celui-ci contribuera à une simplification administrative. Elle suggère toutefois de légères modifications rédactionnelles aux articles 1^{er} et 2 du projet de loi.

V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

Dans son avis du 30 septembre 2024, le Syvicol exprime son soutien au projet de loi.

VI. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 21 janvier 2025, le Conseil d'État approuve globalement le texte du projet de loi. Il ne formule aucune objection de fond, mais propose plusieurs ajustements rédactionnels et des améliorations d'ordre légistique.

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation d'ordre légistique

Dans son avis du 21 janvier 2025, le Conseil d'État fait remarquer qu'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.

La commission se rallie au Conseil d'État et procède à l'insertion proposée.

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.

Dans son avis du 21 janvier 2025, le Conseil d'État note, à l'endroit de ses considérations générales, que le dispositif de péréquation a largement perdu sa raison d'être, de sorte qu'il peut approuver sa suppression.

En effet, 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 »¹.

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 communes² qui a pour objectif principal de fournir un financement stable et juste aux communes afin de leur permettre de remplir leurs missions.

Concernant l'avoir du fonds, qui d'après les auteurs du projet de loi, s'élève, depuis mars 2015, à un montant de 52 191 668,82 euros, le Conseil d'État se demande pourquoi ce montant a été arrêté au mois de mars 2015. La Haute Corporation 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 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.

Article 2

L'article 2 a trait à la suppression du fonds communal de péréquation conjoncturale et prévoit également les modalités du remboursement des avoirs du fonds aux communes.

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

¹ Voir en dernier lieu la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

² Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

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 du libellé de la loi précitée du 11 décembre 1967 et formule la proposition de texte suivante : « 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. ».

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 3

L'article 3 prévoit l'entrée en vigueur de la future loi et n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

VIII. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8408 dans la teneur qui suit :

Projet de loi

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

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 11 décembre 1967 portant création d'un fonds communal de péréquation conjoncturale est abrogée.

Art. 2. 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.

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

* * *

Luxembourg, le 23 avril 2025

La Présidente,
Stéphanie Weydert

La Rapportrice,
Nathalie Morgenthaler