

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés.

Avis du Conseil d'État

(9 décembre 2014)

Par dépêche du 29 octobre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière. La fiche d'évaluation d'impact n'était pas jointe, contrairement aux instructions en la matière rappelées encore dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011¹. Une version consolidée du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés, incluant les modifications apportées par le règlement grand-ducal sous avis aurait été des plus utiles.

L'avis de la Chambre des salariés est parvenu au Conseil d'État en date du 14 novembre 2014.

Considérations générales

Sous l'effet de la crise bancaire et financière de l'automne 2008, la forte croissance des dépenses du Fonds pour l'emploi² en faveur des indemnités de chômage ainsi que de différentes mesures favorisant l'emploi des jeunes et l'insertion voire la réinsertion des adultes ont rendu nécessaire une alimentation plus substantielle de ce fonds.

Actuellement, le Fonds pour l'emploi est alimenté par :

- l'impôt de solidarité prélevé sur les personnes physiques et les collectivités ;
- une « contribution sociale », c'est-à-dire un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur certaines huiles minérales ;
- une dotation budgétaire ;
- une contribution de chaque commune fixée à 2% du montant d'impôt commercial lui revenant d'après l'article 7, alinéa 2 du règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962 ;
- des remboursements de dépenses.

¹ Circulaire 501 du 9 août 2011 de la ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Procédure de saisine du Conseil d'État et transposition de directives européennes », p. 4.

² Le Fonds pour l'emploi est institué par 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 projet de règlement sous avis a pour objet de déterminer les modalités d'une contribution supplémentaire au Fonds pour l'emploi prévue par l'article 18 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) (doc. parl. n° 6722) et qui sera versée exclusivement par les communes auxquelles « sont attribués des montants d'impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays ».

La base d'imposition de l'impôt commercial communal (ICC) est constituée par le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales. La perception de cet impôt est effectuée par l'Administration des contributions directes pour le compte des administrations communales. Avant que le revenu de cet impôt ne leur soit distribué, le règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962 prévoit une péréquation financière qui a pour objectif une certaine redistribution horizontale des recettes entre les communes selon les critères de la population résidente et de la population active au sens de ce même règlement grand-ducal. Cette péréquation s'opère à travers un fonds virtuel de participation au produit de l'impôt commercial prévu à l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962.

Les communes concernées par la contribution supplémentaire au profit du Fonds pour l'emploi sont celles dont le montant par résident des rentrées d'impôt commercial diminué de leur contribution au « fonds de participation » dépasse trois fois la moyenne nationale.

Le Conseil d'État tient encore à relever que les auteurs du projet de règlement grand-ducal devront attendre le vote de la loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir (doc. parl. n° 6722), actuellement en projet, avant de finaliser le texte du projet sous examen.

Examen des articles

Préambule

Il y a lieu de compléter le préambule par des visas relatifs à la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs qui constitue le fondement du règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962 et à la loi du jj.mm.aaaa relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) qui constituent le fondement à l'article 1^{er} du projet de règlement sous avis.

Les visas se liront dès lors comme suit :

« Vu la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs, et notamment son article 6 ;

Vu 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, et notamment son article 8 ;

Vu la loi du jj.mm.aaaa relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), et notamment son article 18 ; »

Il convient encore d'écrire dans le fondement procédural « Gouvernement en conseil » et d'adapter, le cas échéant, le préambule pour tenir compte des avis des chambres professionnelles consultées, qui seront

effectivement parvenus au Gouvernement au moment où celui-ci soumettra le projet de règlement à la signature grand-ducale.

Article 1^{er}

Cet article introduit deux nouvelles règles d'affectation des recettes de l'impôt commercial communal.

Il établit en premier lieu une contribution au Fonds pour l'emploi financée par les communes dont le montant par résidant des rentrées d'impôt commercial diminuées de leur contribution au Fonds de participation au produit de l'impôt commercial dépasse trois fois la moyenne nationale. Cette contribution est plafonnée à 12 millions d'euros pour l'ensemble des communes concernées.

À l'égard de cette disposition, le Conseil d'État rappelle encore que dans son avis du 18 novembre 2014 portant sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) (doc. parl. n° 6722²), il avait insisté à l'endroit de l'article 18 à ce que « le cadrage normatif de la nouvelle contribution financière prévue par le texte sous avis soit fixé dans la loi ». Dans cette logique, les dispositions qu'il est prévu d'ajouter à l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962 devraient être reprises dans le texte de loi. A la lecture de l'amendement parlementaire numéro 13 du 3 décembre 2014 relatif à l'article 14 du projet de loi précité (article 18 du projet de loi initial), le Conseil d'État constate qu'il n'a été suivi que très partiellement dans ses observations précitées du 18 novembre 2014. En effet, l'amendement 13 prévoit de reprendre dans le texte de la loi uniquement la limitation globale à 12 millions d'euros du paiement contributif des communes au Fonds pour l'emploi, les autres paramètres du paiement contributif étant abandonnés au règlement grand-ducal en projet. Le Conseil d'État ne cautionne pas cette démarche ; dans son avis complémentaire de ce jour relatif au projet de loi précité, il a maintenu à l'égard de l'article 14 (article 18 du projet de loi initial) toutes les observations de son avis précité du 18 novembre 2014. Etant donné qu'il est projeté de fixer la limite des 12 millions d'euros dans la loi, il est superfétatoire de la fixer encore une fois à l'endroit de l'article sous examen. Celui-ci doit toutefois être adapté en y faisant référence au texte de loi en projet fixant le plafond de 12 millions d'euros à partir duquel les recettes de l'impôt commercial communal supplémentaires des communes concernées sont reversées au fonds virtuel de participation au produit de l'impôt commercial précité.

En deuxième lieu, cet article introduit une dérogation à la clef de répartition des recettes de ce fonds virtuel prévue à l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 20 avril 1962 qui dispose que 45% du fonds sont répartis entre les communes selon leur quote-part à la population active du pays et 55% du fonds sont répartis entre les communes selon leur quote-part à la population résidente du pays. Ainsi, selon l'article sous avis, les montants dépassant le plafond précité sont versés au fonds virtuel de participation des communes aux recettes de l'impôt commercial communal pour être répartis entre les communes « proportionnellement au rapport qui existe entre, d'une part, la population de la commune considérée, et, d'autre part, la population totale du pays ». Les communes concernées par cette nouvelle règle d'affectation de certaines recettes de l'impôt commercial communal sont celles dont le montant par résidant des rentrées d'impôt

commercial diminuées de leur contribution au fonds virtuel dépasse trois fois la moyenne nationale. Le Conseil d'État interprète cette moyenne nationale comme étant celle calculée sur les recettes par résident des rentrées d'impôt commercial et, le cas échéant, il demande que cette précision soit apportée au texte.

Article 2

Au cas où la loi du jj.mm.aaaa relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), qui devra constituer la base légale du texte sous avis, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015, il est préférable de rédiger le texte de cet article comme suit :

« **Art. 2.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur au 1^{er} janvier 2015. »

Article 3

Il échet d'écrire :

« Notre Ministre des Finances et Notre Ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement grand-ducal qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen