Projet de loi

portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant :

- 1) la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ;**
- 2) 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 ;**
- 3) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 ;**
- 4) la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2016)

Par dépêche du 18 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

D'après la lettre de saisine, les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) seront sollicités.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 11 novembre 2016.

Considérations générales

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi sous rubrique trouve son origine dans le programme gouvernemental qui a annoncé de « faire de la réforme des finances communales une réalité ». Il entreprend « d'amorcer la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel reconnues par toutes les parties prenantes et, par ailleurs, confirmées par la Banque Centrale du Luxembourg dans le cadre de son étude portant sur la radiographie des finances communales en janvier 2012 ».

D'après les auteurs, la réforme des finances communales poursuit deux grands objectifs, consistant :

- à garantir le financement des communes par des recettes non affectées stables et
- à mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes.

Les auteurs envisagent la stabilisation des recettes communales « tant au niveau local, entre communes, qu'au niveau régional, en prenant comme point de repère les quatre circonscriptions électorales ».

Par ailleurs, et toujours d'après les auteurs, le projet de loi

- prend en compte les objectifs de l'aménagement du territoire,
- stimule le processus de fusion entre communes et la création d'emplois, et
- incite les communes à créer des logements locatifs sociaux.

Il est à noter que le projet de loi, tel qu'il est parvenu au Conseil d'État, n'était pas accompagné d'un tableau synoptique de données chiffrées. L'exposé de la pertinence de la réforme du système de financement des communes aurait gagné en éloquence et en compréhensibilité – pour ne pas dire en transparence – si, par exemple, il avait été accompagné, d'une part, d'un document retraçant sur une série d'exercices révolus, commune par commune, l'évolution des ressources financières de celles-ci et simulant, à base de ces mêmes données, pour ces mêmes exercices, pour toutes les communes, l'impact de la réforme envisagée et, d'autre part, éventuellement, d'une étude sur les besoins futurs des communes, tenant compte de leurs missions. Dans ces circonstances, il eût sans doute été aisé, d'un côté, d'appréhender les disparités de revenus alléguées, d'en comprendre les causes, ainsi que de saisir la désuétude et la non-adéquation des critères de répartition actuels, et, de l'autre côté, de connaître l'impact précis et de vérifier l'adéquation des nouveaux critères de répartition des ressources financières constituant la dotation globale des communes.

À sa demande, le Conseil d'État a reçu de la part du Ministère de l'intérieur, par courriel du 20 octobre 2016, certaines données chiffrées. Les tableaux de données communiqués renseignent les ratios utilisés se basant sur des données de 2012, la répartition du FCDF¹ et de l'ICC² pour l'année 2015. En outre, un autre tableau reprend de façon comparative, commune par commune, l'avoir disponible par habitant, d'un côté, la part reçue en 2015 selon le système actuellement applicable (FCDF + ICC – FpE³ – Ens.Fond⁴) et, de l'autre côté, celle calculée selon le système en projet (FDGC⁵ + ICC – FpE). Concernant ces données, se posent les questions suivantes :

- Est-ce que de telles simulations (avant réforme et après réforme) ont été effectuées pour d'autres années, afin de pouvoir déceler les effets éventuels des critères en projet et de montrer les disparités actuelles ?
- Est-ce qu'il ne serait pas utile et transparent de disposer d'un tel tableau

¹ Fonds communal de dotation financière

² Impôt commercial communal

³ Fonds pour l'emploi

⁴ Enseignement fondamental

⁵ Fonds de dotation globale des communes

plus détaillé relevant, pour le système de financement actuel et pour le nouveau système de financement, la part de la contribution redistribuée pour chacun des différents critères ?

- L'ICC mentionné désigne-t-il pour les deux calculs la même part ? Une réponse affirmative n'est que difficilement concevable, étant donné que, dans le système actuel, l'ICC fait l'objet d'une redistribution. Il faudrait, pour être transparent, indiquer quelle est la part propre que la commune garde et quelle est la part qu'elle récupère du système de la péréquation. Pour le système nouveau, il ne peut évidemment s'agir que de la part de l'ICC que la commune garde, la part répartie n'étant plus identifiable car elle se confond au sein du FDGC avant application des critères de redistribution.

Compte tenu des questions soulevées, ces données ne sont pas adaptées à trouver des réponses aux interrogations esquissées ci-dessus.

*

Avant d'examiner le système de financement des communes proprement dit, le Conseil d'État voudrait évoquer le cadre dans lequel évoluent les missions communales. Les communes, d'après l'article 107 de la Constitution, « forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». La Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et approuvée par la loi du 18 mars 1987⁶, définit le concept d'autonomie locale comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »⁷. Elle exige par ailleurs que « les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi », tout en précisant que « cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi »⁸, et que « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité »⁹. L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce les grands principes auxquels le système de financement des communes doit correspondre¹⁰. La Charte stipule dans ce contexte

⁶ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 (Mém. A - 18 du 27 mars 1987)

⁷ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 3, paragraphe 1^{er}

⁸ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 4, paragraphe 1^{er}

⁹ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 4, paragraphe 2

¹⁰ Charte européenne de l'autonomie locale :

Art. 9. Les ressources financières des collectivités locales.

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

notamment que « les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ».

Au nombre des missions assumées par les communes luxembourgeoises, il faut distinguer les missions obligatoires des missions facultatives.

Les missions obligatoires sont celles que les communes sont tenues d'assumer afin de garantir le fonctionnement de la communauté locale. Elles découlent de la Constitution et des lois.

Aux termes du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités dont les articles 49 et 50 ont toujours force de loi, les communes ont « deux espèces de fonctions à remplir : les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres, propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités »¹¹.

Parmi les fonctions « propres au pouvoir municipal », c'est-à-dire parmi les missions originaires des communes, qui se rattachent directement à l'essence même du pouvoir communal, le décret énonce, entre autres, la mission de veiller à la propreté et à la salubrité publiques¹². Cette mission comporte pour les communes l'obligation d'assurer sur leur territoire l'approvisionnement de la population en eau potable, l'élimination et le traitement des eaux usées ou encore l'élimination et le traitement des déchets. D'autres missions originaires des communes découlent du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI, article 3¹³, par exemple celle inscrite au numéro 1 de cet article et qui comporte pour les communes l'obligation d'aménager et d'entretenir la voirie locale, ou encore celle inscrite au numéro 5 du même article et qui comporte pour elles l'obligation d'organiser et de tenir à disposition les services de secours et de prévention en matière de lutte contre les incendies ou en cas de catastrophe.

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

¹¹ Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités (Legilux : Mém. A – 1 du 14 décembre 1789) :

Art. 49. : « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités.

¹² Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités :

Art. 50. : Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont : de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

¹³ Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI (Legilux : Mém. A – 5 du 24 août 1790)

Art. 3. : Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puissent nuire par sa chute; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ;

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Le décret de 1789 n'énumère pas les fonctions « propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités ». Pour illustrer cette catégorie de missions obligatoires, on peut mentionner la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental ou encore la rédaction des actes et la tenue des registres de l'état civil, missions dont elles sont chargées par la Constitution¹⁴. On peut aussi relever la gestion des cimetières¹⁵ ou les charges en relation avec les offices sociaux¹⁶.

L'exercice des missions obligatoires est souvent encadré par des lois spéciales qui définissent le cadre auquel les communes doivent se conformer, par exemple la législation relative à l'enseignement fondamental, la législation relative à la gestion de l'eau, la législation relative à la gestion des déchets ou la législation relative aux services de secours. Sauf dans les matières qui sont d'ordre public, comme l'état civil, les communes conservent, à l'intérieur du cadre tracé par la loi, l'autonomie du choix des moyens à mettre en œuvre pour s'acquitter de leurs missions. Ainsi, elles sont libres d'organiser les services communaux (enlèvement des déchets, approvisionnement en eau potable, évacuation et traitement des eaux usées, etc.), soit en régie directe, soit en collaboration avec d'autres communes, soit en sous-traitance.

Les missions facultatives des communes sont celles dans lesquelles elles s'engagent librement, en toute autonomie. Elles en définissent le cadre réglementaire, financier et matériel et décident des moyens à mettre en œuvre pour leur exécution. On peut distinguer deux sortes de missions communales facultatives : celles qui sont d'intérêt général et celles qui sont d'intérêt purement local. Les missions d'intérêt général sont des missions pour lesquelles la commune a librement opté, mais qui sont accompagnées financièrement par l'État, dans une optique de politique nationale, dans des domaines aussi variés comme l'encadrement social et familial (crèches, structures pour personnes âgées, etc.), la culture, les sports et loisirs, le transport public (intra- et intercommunal) ou encore la santé publique. Les missions communales d'intérêt purement local sont des missions pour lesquelles la commune a librement opté, mais pour lesquelles aucune aide spécifique ni aucune recommandation de la part de l'État ne sont prévues. Des missions facultatives d'intérêt purement local peuvent exister à l'intérieur de missions obligatoires ou de missions facultatives d'intérêt général. Ainsi, une commune peut offrir des services accessoires dans le cadre de l'enseignement fondamental, par exemple des voyages scolaires.

Comme toutes les missions communales, obligatoires et facultatives, nécessitent un financement, les communes doivent disposer des revenus nécessaires pour y faire face.

Parmi les revenus communaux, on distingue les revenus non-affectés des revenus affectés, ceci tant au niveau des revenus ordinaires ou de fonctionnement qu'au niveau des recettes en capital extraordinaires ou d'investissement. Il est à noter que les ressources financières non affectées

¹⁴ Constitution

Art. 107(5), troisième phrase. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

¹⁵ Loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles (Mém. A – 55 du 8 septembre 1972).

¹⁶ Loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Mém. A – 260 du 29 décembre 2009).

des communes sont le garant de leur autonomie : plus les revenus non affectés sont élevés, plus effective est l'autonomie communale.

*

Tout système de financement des communes doit reposer sur l'article 107 de la Constitution et répondre aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le système de financement actuel des communes se présente comme suit.

Les ressources de fonctionnement des communes (budget ordinaire) peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les impôts locaux que sont l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt foncier (IF) ;
- la dotation financière étatique par l'intermédiaire du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ;
- les taxes rémunératoires et les redevances locales ;
- les subsides spécifiques de l'État.

Les deux premières catégories de ressources de fonctionnement (impôts locaux et dotation FCDF) sont des ressources non affectées à une dépense particulière. Elles constituent des ressources budgétaires générales servant au financement de toutes les activités communales (missions obligatoires et facultatives).

Les deux dernières catégories de ressources de fonctionnement (redevances locales et subsides spécifiques de l'État) sont des ressources affectées que la commune perçoit en contrepartie d'une dépense. Ainsi, la perception des taxes rémunératoires ou des redevances est liée à la prestation par la commune d'un service qu'elle a préfinancé. Des subsides spécifiques lui sont alloués par l'État afin de diminuer les charges incombant à la commune lorsque celle-ci s'engage dans des domaines spécifiques définis par la politique étatique (ex. : enseignement musical ; structures d'accueil pour enfants, etc.).

Les ressources en capital des communes ne sont citées que pour mémoire, car elles ne sont pas affectées directement par le projet de réforme faisant l'objet du présent avis. Les ressources en capital des communes (budget extraordinaire) proviennent des catégories suivantes :

- le report de l'excédent du budget/compte ordinaire de l'année au budget extraordinaire d'investissement ;
- le report de l'excédent global des années antérieures ;
- les recettes de l'emprunt ;
- les recettes de la vente d'actifs communaux ;
- les aides spécifiques d'investissement allouées par l'État¹⁷.

Seule la dernière catégorie des ressources en capital (aides étatiques spécifiques à l'investissement) est une ressource affectée au sens cerné plus haut, toutes les autres ressources en capital constituant des ressources non affectées.

¹⁷ Par exemple : pour l'aménagement des pistes cyclables, la construction de collecteurs d'eaux usées ou de stations d'épuration ; l'aménagement de zones industrielles ; la construction de centres intégrés pour personnes âgées ; certaines installations sportives ; certaines infrastructures culturelles.

Parmi les différentes sources de financement énumérées ci-dessus, le projet de réforme sous avis affecte essentiellement la distribution des recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et la distribution des moyens financiers mis à disposition et accordés par l'État aux communes par l'intermédiaire du Fonds communal de dotation financière (FCDF), lequel fonds sera remplacé par un nouveau fonds dénommé Fonds de dotation global des communes (FDGC).

L'ICC a été introduit par la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936¹⁸, maintenue en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944¹⁹. Cette loi autorise les communes à percevoir un impôt commercial. L'ICC frappe exclusivement les bénéfices générés par les activités commerciales, industrielles et artisanales sur le territoire communal. Les opérations d'assiette et de perception sont effectuées par l'Administration des contributions directes, alors que les taux communaux de l'ICC sont fixés annuellement par les conseils communaux, sous l'approbation souveraine, en vertu de l'article 107 de la Constitution et de l'article 105 de la loi communale. Du montant de l'ICC généré sur le territoire d'une commune, une partie seulement reste acquise à cette commune, l'autre partie, variant dans le système actuel entre 42 pour cent et 67 pour cent en fonction de la situation financière de la commune, étant « versée » au fonds de la péréquation de l'ICC pour être redistribuée par après à toutes les communes du pays. De cette manière, toutes les communes bénéficient du produit de l'ICC, tout en maintenant un incitatif financier compris entre 58 pour cent et 33 pour cent au profit des communes accueillant des activités commerciales, industrielles ou artisanales sur leur territoire et qui, de ce fait, sont davantage exposées aux nuisances directes éventuellement générées par ces activités. Après cette péréquation, le revenu que chaque commune retire de l'ICC généré sur le territoire national se compose de la part d'ICC généré sur son territoire, diminuée de la part d'ICC généré sur son territoire qu'elle contribue au fonds de péréquation spécial, augmentée de la part d'ICC qu'elle retire du fonds de péréquation de l'ICC²⁰.

Dans le système de financement actuel des communes, des disparités de revenus sensibles par commune existent. Elles proviennent de la quote-part de l'ICC généré sur le territoire communal, que la commune ne doit pas contribuer au fonds de péréquation spécial, et qui peut diverger considérablement d'une commune à l'autre. Depuis l'année 2015²¹, l'intéressement maximum par habitant est en plus limité par commune à trois fois l'intéressement moyen (au niveau du pays). L'excédent est intégralement détourné du secteur communal pour contribuer au financement du Fonds pour l'emploi.

À côté de l'ICC, il existe encore un autre impôt communal : l'impôt foncier (IF). L'IF a été introduit par la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936²², maintenue en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944²³. Cette

¹⁸ *Gewerbesteuerengesetz vom 1. Dezember 1936* (Legilux : Mém. A – 901 de 1936).

¹⁹ Arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 concernant les impôts, taxes, cotisations et droits (Mém. – A 10 du 28 octobre 1944).

²⁰ La part de l'ICC que la commune retire du fonds de péréquation est calculée pour 45% en fonction du nombre de salariés résidents engagés auprès d'une entreprise soumise à l'ICC, pondéré par le taux communal de l'ICC, et pour 55% en fonction de la population résidente de la commune concernée

²¹ Loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, art.8, tel que cet article résulte de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), (Mém. A – 257 du 24 décembre 2014)

²² *Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936* (Legilux : Mém A – 900 de 1936).

²³ Arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944, précité

loi autorise les communes à percevoir un impôt foncier. L'impôt foncier est un impôt sur la fortune, frappant le patrimoine immobilier. Les opérations d'assiette et de perception sont effectuées par l'Administration des contributions directes, alors que le taux communal de l'ICC est fixé annuellement par les conseils communaux, sous l'approbation souveraine, en vertu de l'article 107 de la Constitution et de l'article 105 de la loi communale. Le produit total de l'IF reste acquis à la commune sur le territoire de laquelle il est généré. Même si le produit de l'IF est insignifiant, il présente toutefois un certain potentiel de croissance depuis que les relations entre les différents taux de l'IF ont été supprimées et que chacun des six taux possibles peut être fixé indépendamment des autres taux²⁴.

Le Fonds communal de dotation financière (FCDF) tire sa base légale de l'article 38 de la loi budgétaire du 22 décembre 1987²⁵. Par l'intermédiaire de ce fonds, l'État gratifie annuellement les communes d'une dotation non affectée. Celle-ci est calculée sur la base du produit d'impôts étatiques (impôts partagés) dans les proportions suivantes :

- 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
- 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ;
- 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules routiers ;
- un montant forfaitaire à établir annuellement à charge du budget de l'État.

Le FCDF est alimenté par divers crédits du budget par ordre (taxe sur la consommation d'alcool, 10 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée et 20 pour cent de la taxe sur les véhicules routiers) et par le crédit d'un article du budget du Ministère de l'intérieur variant en fonction du montant calculé de la dotation du FCDF.

Les avoirs du FCDF sont distribués aux communes en fonction de critères reflétant la structure administrative de base de la commune, la superficie de la partie « *non aedificandi* » du territoire communal, l'effectif de la population communale, et la densité de la population²⁶. Il s'agit de variables primaires qui se retrouvent à la base de toutes les charges et dépenses incombant aux communes.

*

Le projet de loi sous avis prévoit d'abolir le FCDF pour le remplacer par un nouveau fonds, le « Fonds de dotation globale des communes » (FDGC). À côté de tous les actifs recueillis actuellement par le FCDF²⁷, le FDGC recueille en plus les recettes de l'ICC, destinées à être réparties entre toutes les communes²⁸. Les avoirs du FDGC ainsi composé sont distribués

²⁴ Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitation création d'un pacte logement avec les communes, art. 33, (Mém. A – 159 du 27 octobre 2008)

²⁵ Loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988 (Mém. A – 106 du 24 décembre 1987)

²⁶ Voir à ce sujet par exemple l'article 25 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (Mém. A – 242 du 23 décembre 2015). Des dispositions similaires se retrouvent dans toutes les lois budgétaires depuis la création du FCDF par la loi budgétaire précitée du 22 décembre 1987.

²⁷ La totalité du produit net de l'impôt sur la consommation de l'alcool ; 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires; 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe; 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs; un montant forfaitaire à établir annuellement à charge du budget de l'État.

²⁸ C'est-à-dire la totalité du produit de l'ICC généré sur le territoire national, diminué des quotes-parts de l'ICC que chaque commune peut garder.

entre les communes suivant des critères nouveaux. La péréquation propre à l'ICC qui est actuellement opérée pour équilibrer entre les communes les recettes de cet impôt n'aura plus lieu.

Aux termes de l'article 3²⁹ de la loi en projet, les avoirs du FDGC sont répartis entre les communes, suivant de nouveaux critères, comme suit :

- un montant forfaitaire équivalent à 150 euros par habitant au-delà du nombre de 1.000 habitants avec un plafond de 300.000 euros par commune ;
- le reste, à raison
 - de 82 pour cent suivant des critères axés sur la population ajustée (source STATEC), critères détaillés à insérer dans un règlement grand-ducal,
 - de 3 pour cent suivant le nombre d'emplois,
 - de 9 à 10 pour cent suivant l'indice socio-économique (déjà utilisé pour déterminer le contingent à l'enseignement fondamental),
 - de 0 à 1 pour cent suivant le nombre de logements sociaux,
 - de 5 pour cent suivant un critère de superficie ajustée.

Le Conseil d'État note que, dans le nouveau système de financement, les communes dont la population n'atteint pas l'effectif de 1.000 habitants ne reçoivent plus de dotation forfaitaire. Dans le système de financement actuel, la dotation de base se concevait comme une aide étatique destinée à contribuer aux besoins administratifs de base des communes, car chaque commune, à côté de sa fonction de collectivité territoriale, constitue une circonscription administrative de l'État où la commune assume, dans la logique de l'article 50 du décret précité du 14 décembre 1789, des missions à elles déléguées par le pouvoir central. Dans cette logique, toujours en vigueur, il paraît inconséquent de supprimer la dotation forfaitaire, à moins que, dans l'esprit des auteurs, il ne s'agisse d'une mesure destinée à inciter les petites communes à fusionner, comme indiqué à l'exposé des motifs.

Le Conseil d'État a déjà noté plus haut que le mécanisme d'équilibrage du produit de l'ICC entre toutes les communes est aboli. La part de l'ICC qui est destinée à être redistribuée entre toutes les communes est dorénavant « récupérée » par le FDGC pour, ensuite, être ventilée entre les communes par l'intermédiaire de ce fonds budgétaire étatique, ensemble avec les moyens financiers dont l'État dote le fonds par ailleurs. Or, l'ICC n'est pas une dotation ou une aide étatique aux communes, mais un impôt communal dont le produit revient de plein droit au secteur communal, le fait que les opérations de calcul et de perception soient effectuées par l'État (Administration des contributions directes) n'y changeant rien. Dans le

²⁹ Projet de loi, article 3, paragraphe 1^{er} :

« Le Fonds de dotation globale des communes est réparti suivant les règles suivantes :

- a) Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de zéro euros pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.
- b) Le solde est réparti à raison de :
 - i) 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal.
 - ii) 3 pour cent entre les communes d'après le nombre d'emplois salariés.
 - iii) 9 pour cent entre les communes d'après l'indice socio-économique, cet indice servant de pondération à la population de la commune, le montant distribué étant éventuellement augmenté selon les modalités prévues sous iv).
 - iv) Un maximum de 1 pour cent entre les communes d'après leur nombre de logements sociaux à raison de 1.500 euros par logement, le reste éventuel étant ajouté au montant prévu sous iii). En cas de dépassement du maximum, le montant par logement est réduit à 1 pour cent au prorata du dépassement. La déclaration annuelle du nombre des logements sociaux est présentée au ministre de l'intérieur pour le 31 décembre au plus tard de l'année en question sous la forme d'un relevé certifié exact par le collège des bourgmestre et échevins. À défaut, les logements sociaux de la commune ne sont pas pris en compte pour la répartition de la part du Fonds de dotation globale au titre du point iv). Une part trop perçue sur déclaration erronée ou fautive, est à rembourser. »

système de financement actuel, il n'y a pas de confusion entre, d'une part, les fonds proprement communaux (ICC) et, d'autre part, les fonds étatiques (FDGC). La nouvelle manière de procéder constitue dès lors un changement fondamental de la logique de répartition.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3 de la loi en projet laissent par ailleurs entendre que certains des critères servant actuellement à la répartition du FCDF et de l'ICC « ne reflétant [reflètent] plus la réalité, d'autres n'étant plus justifiés », sans indiquer les critères visés. L'affirmation n'est pas non plus étayée par des arguments expliquant sa pertinence.

Les nouveaux critères introduits dans la loi en projet sont censés être « équitables » et de nature à « atténuer les disparités entre communes ». Ici encore, l'exposé des motifs et le commentaire des articles ne renseignent pas en quoi consisterait le caractère plus équitable attribué aux nouveaux critères par rapport à ceux actuels, de même qu'ils omettent de montrer la capacité des nouveaux critères à guérir les maux prétendument causés par ceux actuellement en vigueur. Dans ce contexte, il aurait été avantageux de disposer d'un tableau montrant où se situent les disparités alléguées ainsi que les communes qui se trouveraient éventuellement en difficultés financières ou n'arriveraient plus ou difficilement à accomplir leurs missions. Normalement, les finances de toutes les communes devraient se trouver en équilibre, étant donné que celles-ci sont tenues de présenter des prévisions budgétaires pluriannuelles se trouvant en équilibre³⁰. En ce qui concerne les disparités alléguées, il faut savoir que les disparités liées à l'intéressement des communes, via l'ICC produit sur leur territoire, sont, dans une certaine mesure, indispensables puisqu'elles constituent l'encouragement aux communes d'accepter sur leurs territoires des activités économiques. L'article 6, paragraphe 5, de la loi en projet ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire, alors que les 65 pour cent minimum restants seront redistribués entre toutes les communes du pays. Étant donné qu'à l'heure actuelle l'intéressement direct des communes varie entre 42 pour cent et 67 pour cent, on peut se demander si l'intéressement de l'ordre de 35 pour cent est suffisant pour inciter les communes à attirer des entreprises. Pour compenser la réduction de leur intéressement dans l'ICC, certaines communes pourraient être tentées de recourir à une hausse substantielle de certains ou de tous les taux de l'IF.

Le projet de loi ne démontre pas non plus que les nouveaux critères n'entraînent pas, avec le temps, également des disparités inacceptables. Des simulations chiffrées, qui, malheureusement, font défaut, auraient peut-être pu dissiper les doutes à cet égard. Le fait que le projet de loi prévoit d'ores et déjà, à son article 10, le traitement des cas de rigueur que le nouveau système est susceptible d'engendrer, laisse toutefois présager que de nouvelles disparités ne sont pas à exclure.

L'exposé des motifs reste également muet sur les raisons à la base du choix des nouveaux critères, dont deux sont directement fonction de certaines missions facultatives d'une commune, à savoir l'indice socio-économique et le nombre de logements sociaux. Au-delà des critères

³⁰ Loi communale, article 129bis (introduit dans la loi communale par la loi du 30 juillet 2013 portant modification a) de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et b) de l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale).

retenus, on pourrait ainsi également envisager l'introduction d'autres critères liés à d'autres missions facultatives, comme les activités ou équipements culturels, sportifs ou écologiques.

Toujours est-il qu'avant de définir de tels critères, il faut s'assurer qu'ils n'engendrent pas de nouvelles disparités, ce qu'il n'est pas possible d'appréhender avec les données disponibles. L'exemple théorique ci-après permet d'illustrer ce propos.

Prenons un critère de répartition basé sur une mission facultative « X ». Prenons ensuite deux communes « A » et « B » qui, lors de la première application du nouveau critère, reçoivent exactement la même somme d'argent par habitant. La commune « A » décide, au vu de ce nouveau critère de répartition, d'investir plus d'argent dans cette mission facultative « X », et voit s'accorder de ce fait, lors de la prochaine répartition, un montant plus élevé à travers le critère de répartition basé sur la mission facultative « X ». La commune « B », par contre, a investi dans une mission facultative qui n'est pas incluse dans le critère de répartition, et voit sa part dans la répartition diminuer au profit de la commune « A ». Ainsi, un critère de répartition qui devrait uniquement servir à répartir entre les communes une certaine somme d'argent *a priori* non affectée à des missions particulières, peut susciter, de par sa définition, des effets d'autocorrélation et provoquer l'allocation de fonds exclusivement à des missions liées à la définition du critère et provoquer ainsi de nouvelles disparités entre communes qui, *a priori*, recevaient la même somme au départ.

Cet exemple visualise le changement que l'introduction du nouveau système de répartition peut amener. En effet, dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, d'une part, au sein de l'ICC en fonction de critères liés exclusivement à la génération et à l'utilisation de l'ICC (salariés résidents engagés dans une entreprise soumise à l'ICC et la population résidente), et, d'autre part, moyennant le FCDF en fonction de critères que les décisions de la commune ne peuvent pas influencer de façon directe par des décisions en relation avec leurs missions facultatives.

Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p.ex. : population salariée ; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. En modulant ainsi les critères de répartition, l'État prend de l'influence sur le comportement financier des communes dans le sens tracé par la politique définie par lui. Le nouveau système de financement des communes présente dès lors une connotation de subventionnement, voire de dirigisme, avec la conséquence que les critères incitatifs sont intégralement financés par les autres communes. On retient que, pour la répartition aux communes des fonds dits non affectés, le nouveau système de financement

introduit des critères incitatifs. Ces critères s'appliquent non seulement aux fonds dits non affectés provenant des impôts partagés dont l'État concède une partie du produit au secteur communal, mais également à la répartition de la plus grande partie d'un impôt purement communal, l'ICC, revenant de plein droit au secteur communal.

Dans ce contexte, il faut s'interroger sur le point de savoir si les revenus communaux provenant du FDGC, attribués selon des critères pour partie incitatifs, sont toujours à considérer comme des revenus non affectés au sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, précitée, c'est-à-dire de revenus dont « elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ». Dans l'esprit de la Charte, les communes doivent pouvoir établir leurs budgets et décider en toute autonomie des choix qui leur incombent. Comme, en plus, les systèmes de financement des communes, l'actuel comme le nouveau, sont des systèmes de répartition fermés, le comportement de certaines communes, tendant à optimiser leurs revenus en influençant les paramètres de répartition, a un effet négatif sur la hauteur des revenus des autres communes, la masse à répartir restant toujours la même.

Il faut relever en plus que, selon l'exposé des motifs, « les communes connaissent actuellement deux principales recettes non affectées que sont l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF) ». Or, à côté des deux recettes non affectées citées, il en existe une troisième : l'impôt foncier. S'il est vrai que les recettes provenant de l'IF sont beaucoup moins importantes que celles provenant de l'ICC et du FCDF, il y a cependant lieu de s'interroger si, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence du nouveau système de financement des communes, il n'aurait pas été indiqué de l'englober dans la réforme, au même titre que l'ICC dont elle est en quelque sorte la sœur jumelle. L'une des nouveautés introduites par le projet de réforme sous avis consiste précisément à faire du nouveau Fonds de dotation globale des communes (FDGC) l'instrument de répartition des moyens financiers par excellence. Sans changer quoi que ce soit au fait que chaque commune a droit au produit de l'IF généré sur son territoire, il serait concevable, d'un point de vue technique, que le produit intégral de l'IF soit versé dans le FDGC et que lors de la ventilation du FDGC, chaque commune se voie attribuer la totalité de l'IF généré sur son territoire. Laisser évoluer l'IF en dehors du nouveau système de financement des communes rend une modification ultérieure de l'IF plus difficile, puisqu'une pareille réforme risque de créer de nouvelles disparités entre communes qui ne seraient pas compensées par les mécanismes de répartition propres au FDGC.

Le projet de loi sous avis entreprend par ailleurs de limiter nettement la liberté des communes à moduler les taux communaux de l'ICC. Il est en effet prévu³¹ que ces taux sont désormais enfermés dans une fourchette comprise entre 225 et 350 pour cent, alors que, sous le régime de l'ICC actuellement en vigueur, une telle limitation n'existe pas. En concédant aux conseils communaux le pouvoir d'établir des impositions communales sous l'approbation du Grand-Duc³², la Constitution confère aux communes une

³¹ Projet de loi, article 6, paragraphe 4 :

« Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation. »

³² Constitution, art. 107, paragraphe 3.

certaine autonomie fiscale, laquelle apparaît également dans la Charte européenne de l'autonomie locale³³. Il est vrai que cette autonomie fiscale est très relative et que la loi a le pouvoir de l'encadrer. Mais la loi ne saurait l'encadrer au point de porter atteinte à sa substance. Dans l'impossibilité de connaître l'impact de la mesure projetée sur la capacité réelle des communes à mener une politique fiscale appropriée à leurs besoins, le Conseil d'État n'est pas en situation de supputer l'effet de la mesure en cause.

En ce qui concerne finalement l'objectif de la réforme en projet, consistant à « garantir le financement des communes par des recettes non affectées stables », il est difficile de comprendre dans quelle mesure le projet de réforme améliorerait le caractère stable des recettes, étant donné que les recettes des communes proviennent, avant comme après la réforme, des mêmes sources (l'ICC et les impôts partagés de l'État). Les recettes communales sont liées à celles de l'État. En effet, les communes participent, par l'intermédiaire du fonds, aux principaux impôts de l'État avec des taux fixes. En ce qui concerne leurs recettes fiscales propres, celles-ci varient, comme les recettes de l'État, en fonction de la situation économique du pays.

Par ailleurs, le projet de réforme entend apporter la stabilité des recettes « au niveau régional, en prenant comme point de repère les quatre circonscriptions électorales ». À défaut d'explication à ce sujet, il reste incompréhensible dans quelle mesure le critère régional en général et, en particulier celui, basé sur les circonscriptions électorales, puisse servir de critère de répartition aux communes de dotations non affectées et d'une partie du produit d'un impôt communal. Comme il ne s'agit pas de la distribution d'une aide promotionnelle de l'État aux différentes régions du pays, le critère de la situation géographique ne devrait s'appliquer, mais uniquement des critères liés aux besoins des communes, tels que ces besoins résultent notamment de leurs missions, et, surtout, de leurs missions obligatoires.

À défaut de données chiffrées mettant en évidence plus particulièrement les charges financières des communes découlant de leurs missions, ainsi que de données simulées sur plusieurs années en ce qui concerne les revenus non affectés des communes selon le nouveau système de financement, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier si, pour toutes les communes du pays, ce nouveau système répond aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale que le Conseil d'État vient de rappeler.

En plus, le Conseil d'État rappelle que la répartition entre les communes des revenus non affectés et, plus particulièrement de l'ICC (qui est un impôt communal), obéira dans le nouveau système de financement des communes, à une nouvelle logique. Ainsi, la part d'intéressement direct des communes dans l'ICC générée sur leurs territoires respectifs diminue, et la part de l'ICC destinée à la redistribution entre toutes les communes est récupérée dans un fonds budgétaire étatique où les deniers communaux se confondent avec des deniers étatiques, pour ensuite être redistribuée entre toutes les communes suivant des critères pour partie incitatifs. Le Conseil

³³ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 9, paragraphe 3 :

« Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. »

d'État rappelle encore que l'exercice effectif de l'autonomie communale est directement lié à l'existence et au volume des revenus communaux non affectés. Dans le système de financement actuel des communes, les revenus non affectés qu'elles retirent de l'ICC sont une garantie de leur autonomie. L'absence de données chiffrées ne permet cependant pas au Conseil d'État de connaître l'impact sur chaque commune de l'application de la nouvelle logique de distribution sur le montant total que la commune retire plus particulièrement de la répartition de l'ICC (part d'intéressement direct et part recueillie dans la redistribution confondues), afin de comparer son revenu provenant de l'ICC avant la réforme projetée au même revenu après cette réforme.

Dans ces conditions, le Conseil d'État est amené à exprimer ses craintes en ce qui concerne les effets du nouveau système de financement des communes sur l'autonomie communale évoquée plus haut.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 traite de la dotation du FDGC. Celle-ci reste inchangée par rapport à la dotation du FCDF, sauf qu'elle comprend désormais la part de l'ICC destinée à être répartie entre toutes les communes, laquelle part, dans le système de financement actuel, fait l'objet d'une répartition à part. Le texte sous avis fixe, par ailleurs, cette part à 65 pour cent au moins du produit total de l'ICC. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Article 3

L'article 3 traite de la répartition des avoirs du FDGC aux communes et fixe les critères selon lesquels cette répartition est effectuée. Le Conseil d'État note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux considérations générales.

En ce qui concerne le paragraphe 2, point e) (paragraphe 1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État), le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle, étant donné qu'il y est renvoyé au chapitre 2 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En effet, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Le Conseil d'État demande aux auteurs de

renvoyer aux dispositions de la loi servant de base légale audit règlement grand-ducal, en l'occurrence la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La disposition afférente pourrait être libellée comme suit :

« 'logement social', un logement dont la commune est propriétaire et qu'elle donne en location pour une période de 10 mois au moins sur l'année de référence dans les conditions prévues aux dispositions d'exécution de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. »

Article 4

L'article 4 traite de l'alimentation du FDGC. Celle-ci reste inchangée par rapport à l'alimentation du FCDF, sauf que l'ICC constitue une source d'alimentation du fonds. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux considérations générales.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article 6 modifie la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs, et plus particulièrement celle concernant la participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leurs territoires respectifs. Il entreprend également d'enfermer les taux communaux de l'ICC dans une fourchette comprise entre 225 et 350 pour cent. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

L'article 9 modifie la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, en supprimant plus particulièrement l'obligation des communes de participer au financement du personnel de l'enseignement fondamental. L'article n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'écrire comme suit : « [l]es modalités d'application des dispositions précédentes sont précisées par règlement grand-ducal ». L'emploi du verbe « pouvoir » induit en effet une insécurité juridique.

Article 10

L'article 10 introduit un mécanisme destiné à compenser les éventuels effets négatifs que le nouveau système de financement pourrait avoir sur les budgets de certaines communes. Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il faut écrire à travers tout le texte en projet « Fonds de l'emploi » avec une lettre « f » majuscule et une lettre « e » minuscule.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État suggère d'adjoindre une dénomination abrégée du Fonds, en ajoutant derrière la dénomination de celui-ci les mots « , en abrégé « FDCG » ».

Article 2

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les termes « faites par le trésor » par « perçues au profit du Trésor ».

L'observation ci-dessus vaut également pour le paragraphe 3.

Article 3

Afin de faciliter la lecture de l'article sous avis, il convient d'inverser les paragraphes 1^{er} et 2, de sorte que les termes définis au paragraphe 2 actuel précèdent leur premier emploi au paragraphe 1^{er}.

À l'intérieur des paragraphes, il y a lieu d'employer des subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...). En l'espèce, ces subdivisions en points sont à subdiviser elles-mêmes en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Au vu des observations qui précèdent, il convient de structurer l'article 3 comme suit :

« **Art. 3.** (1) Aux termes de la présente loi [...] :

1. « population », [...] ;
 2. « superficie totale de la commune », [...] ;
 3. « emplois salariés », [...] ;
 4. « indice socio-économique », [...] ;
 5. « logement social », [...] ;
 6. « ratio des zones urbanisées », [...] ;
- (2) Le Fonds de dotation globale [...] :

1. Une dotation forfaitaire [...].
2. Le solde est réparti [...] :
 - a) 82 pour cent [...] ;
 - b) 3 pour cent [...] ;
 - c) 9 pour cent [...] ;
 - d) Un maximum [...] ;
 - e) 5 pour cent [...]. »

Au vu de la nouvelle structure proposée ci-dessus, les renvois à

l'intérieur de l'article sous avis sont à adapter en conséquence.

Au paragraphe 1^{er}, point a) (paragraphe 2, point 1, selon le Conseil d'État), il convient de remplacer le terme « zéro » par le chiffre « 0 ».

Au paragraphe 1^{er}, point b), sous-point iv), quatrième phrase (paragraphe 2, point 2, sous-point d), quatrième phrase, selon le Conseil d'État), il faut lire : « Fonds de dotation globale des communes ». À la cinquième phrase, il convient de supprimer la virgule après le terme « fausse ».

Au paragraphe 2, point e) (paragraphe 1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « dix » en toutes lettres.

Au paragraphe 2, point f) (paragraphe 1^{er}, point 6, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire le terme « aedificandi » en caractères italiques.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « [l]e Fonds de dotation globale des communes ».

Au paragraphe 1^{er}, point 4, il convient d'écrire « article 2, paragraphe 1^{er}, point 4 ». Les termes « de la présente loi » sont superflus et dès lors à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 5, il y a lieu de remplacer les termes « de la présente loi d'une part et d'autre part, » par le terme « et ». En outre, il convient de supprimer le point après le chiffre « 1 » afin de lire « points 1 à 4 ».

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les termes « faites par le trésor » par « perçues au profit du Trésor ».

L'observation ci-dessus vaut également pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les termes « aux communautés européennes » par « à l'Union européenne ». En effet, depuis le Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009), le terme de « communautés européennes » est à éviter dans les textes normatifs.

Toujours au paragraphe 3, le bout de phrase « parties visées au paragraphe (1), points 2., 3. et 4. » est à remplacer par « parties visées au paragraphe 1^{er}, points 2, 3 et 4 ».

Au paragraphe 4, il convient de remplacer « sous (1) » par « au paragraphe 1^{er} ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il y a lieu d'insérer une virgule entre « trimestre » et « des avances ».

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il faut supprimer le terme « [t]outefois », car sans réel apport normatif. Il faut lire : « Une première

avance [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, quatrième phrase, il convient de supprimer les termes « de la présente loi », car superfétatoires.

Au paragraphe 2, première phrase, il y a également lieu de supprimer les termes « de la présente loi ».

Au paragraphe 3, il convient de supprimer le bout de phrase « , dont question aux paragraphes qui précèdent, », car superfétatoire.

Article 6

L'article 6 est à structurer comme suit :

« [...] »

1. L'article 6, paragraphe 2, première phrase, [...]
2. L'article 6, paragraphe 3, [...]
3. L'article 7, alinéa 2, première phrase, [...]
4. L'article 8, première phrase, [...]
5. Il est ajouté un article 9 [...] »

Au point 5, il convient de supprimer le bout de phrase « , institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes », car superfétatoire.

Article 7

L'article 7 est à structurer comme suit :

« [...] »

1. L'article 8, paragraphe 1^{er}, [...]
2. L'article 8, paragraphe 2, [...]
 - a) Une première contribution [...].
 - b) Si la somme [...]. »

Au point 2, premier tiret (point 2, sous-point a), selon le Conseil d'État, il convient d'écrire « article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) » (article 3, paragraphe 2, point 2, sous-point a), selon le Conseil d'État).

Au point 2, premier et deuxième tirets, (point 2, sous-points a) et b), selon le Conseil d'État, il y a également lieu d'écrire « article 8, paragraphe 1^{er} » en supprimant les bouts de phrase « de la présente loi », car superfétatoires.

Article 9

L'article 9 est à structurer comme suit :

« (1) La loi modifiée [...] :

1. L'article 76, paragraphes 2, 3, et 4 sont abrogés.
 2. L'article 76, paragraphe 5, devient le paragraphe 2 et prend la teneur suivante : [...].
- (2) L'article 76, paragraphe 6, devient le paragraphe 3 et prend la teneur suivante : [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2, il convient de supprimer le bout de phrase « institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des

communes ».

Article 10

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « les recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes ».

Article 11

La référence à la date non encore connue est à adapter au moment de l'entrée en vigueur de la future loi.

Ainsi délibéré, en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes