

Projet de règlement grand-ducal

portant exécution de la loi du JJ/MM/AAAA portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, modifiant :

1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés ;
2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'État pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'État avec les communes concernées ;
3. le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Avis du Conseil d'État

(29 novembre 2016)

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

Le texte du projet de règlement était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 novembre 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de préciser les paramètres intervenant dans le calcul de la quote-part de chaque commune au produit du nouveau Fonds de dotation globale des communes (FDGC) qui a fait l'objet du projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes¹ (dossier parl. n° 7036) et pour lequel le

¹ 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 ;

Conseil d'État a émis son avis en date du 15 novembre 2016 (doc. parl. n° 7036²).

Observations préliminaires sur le texte en projet

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis ne comporte pas de préambule et sa formule exécutoire fait également défaut.

Pour ce qui est du préambule, celui-ci se lira comme suit :

« Vu la loi du JJ/MM/AAAA portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;
Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Le deuxième visa est, le cas échéant, à adapter en fonction des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment de la signature du Grand-Duc du règlement en projet.

Concernant la formule exécutoire du projet sous avis, cette dernière est à reprendre sous un article à part, à faire figurer au dispositif en tout dernier lieu, en l'occurrence sous un article 6, qui se lira comme suit :

« **Art. 6.** Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. »

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 3, paragraphe 1^{er}, point b, sous-point i, du projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes dispose que l'ajustement de la population des communes est défini en fonction de critères portant sur l'aménagement du territoire et sur la densité, ces critères devant être déterminés par règlement grand-ducal.

L'article sous avis est censé définir ces critères. Le paragraphe 1^{er} énonce que l'ajustement de la population « est défini en fonction de l'appartenance d'une commune à un échelon de centre de développement et d'attraction ainsi que de la densité de la commune ».

Le paragraphe 2 est censé définir ce qu'il faut entendre par « centre de développement et d'attraction » en disposant qu'il s'agit d'une « commune dont le degré d'équipement en services publics et privés est tel qu'elle est à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante pour elle-même et pour ses arrière-pays ». Les auteurs poursuivent en répartissant ces centres de développement et d'attraction sur trois échelons : supérieur, moyen et régional.

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

Le paragraphe 3 considère comme appartenant à l'échelon supérieur la Ville de Luxembourg, à l'échelon moyen la Ville d'Esch-sur-Alzette, et à l'échelon régional les villes de Differdange, de Dudelange, d'Echternach, de Grevenmacher, de Remich, de Vianden et de Wiltz, ainsi que les communes de Clervaux, de Junglinster, de Mersch, de Redange-sur-Attert et de Steinfort.

Ce n'est que le paragraphe 4 qui transcrit en termes de chiffres l'ajustement de la population à opérer en vue du classement de la commune dans un des échelons visés ci-avant.

Finalement, le paragraphe 5 définit l'ajustement de la population en fonction de la « densité de la commune » qui est définie comme le « *ratio* » (en français : le « rapport ») entre la population et la superficie totale de la commune en kilomètres carrés. Les communes à faible densité voient ainsi leur population diminuée jusqu'à 5 pour cent alors que les communes dont la densité atteint deux mille habitants par kilomètres carrés voient leur population augmentée de 5 pour cent. Cet ajustement se superpose à l'ajustement déjà opéré en exécution de l'appartenance à un certain échelon concernant le caractère de centre de développement et d'attraction.

La notion de « centre de développement et d'attraction » (ci-après « CDA ») est utilisée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire². La notion était déjà inscrite à l'article 4 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire³, abrogée par l'article 20 de la loi précitée du 30 juillet 2013. Il faut noter qu'aucune loi ne définit la notion de CDA. Les lois précitées de 1999 et de 2013 relèguent au programme directeur le soin de préciser les différents CDA dans le contexte de la délimitation des régions d'aménagement. Le programme directeur de l'aménagement du territoire de 2003⁴, arrêté par décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2003⁵, établit la liste des CDA qui est utilisée par la disposition sous rubrique. Les CDA y sont déterminés de façon empirique, étant donné qu'ils forment un système hiérarchisé « qui tient compte de la réalité nationale »⁶. Le programme directeur en donne la description suivante : « Les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leurs arrière-pays. L'ensemble des CDA forme un système cohérent. »⁷. Dans la logique de l'aménagement du territoire, les CDA sont des centres urbains ou des localités, et non pas des communes pouvant comprendre plusieurs localités.

² Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire (Mém. A – 160 du 6 septembre 2013), art. 3, alinéa 1^{er} : « Le territoire national peut être subdivisé en un nombre limité de régions d'aménagement définies dans le programme directeur, qui en désigne également les centres de développement et d'attraction respectifs. »

³ Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (Mém. A – 61 du 3 juin 1999), art. 4, paragraphe 3 : « Le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs. »

⁴ Lien vers le Plan directeur de l'aménagement du territoire, 2003 : http://www.dat.public.lu/publications/documents/programme_directeur/programme_directeur_2003_fr_complet_br.pdf

⁵ Décision du Gouvernement en conseil du 27 mars 2003 arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire (Mém. –A 103 du 25 juillet 2003).

⁶ Plan directeur de l'aménagement du territoire, page 131.

⁷ Plan directeur de l'aménagement du territoire, page 131.

La notion de CDA, telle qu'elle est utilisée par la législation de l'aménagement du territoire, est une notion de planification. La disposition sous rubrique l'utilise toutefois dans un contexte normatif, aux fins de répartir des moyens financiers entre les différentes communes du pays. À cet effet, elle applique la notion à des communes et non pas à des centres urbains ou à des localités qui font partie d'une commune, et se propose de définir la notion en utilisant la description empirique issue du programme directeur de l'aménagement du territoire. De cette manière de procéder résulte une confusion potentielle dès lors que la même notion désigne désormais, en matière de finances communales, une commune, alors qu'en matière d'aménagement du territoire, elle désigne un centre urbain ou une localité.

La « définition » de la notion de CDA et le choix des communes à considérer comme CDA, soulèvent encore d'autres problèmes.

Premièrement, la « définition » de la notion de CDA, présentée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, est imprécise, au point d'abandonner la fixation de critères précis au juge. Elle ne permet pas, en effet, de déterminer les communes à considérer comme CDA puisqu'elle ne précise ni la nature ni le « degré d'équipement » en services publics ou privés dont un CDA doit être doté. Elle ne précise pas non plus l'importance de la « fonction d'approvisionnement » qu'il doit être à même de remplir pour soi-même et pour son arrière-pays.

Deuxièmement, la disposition sous revue décline les CDA en trois catégories, sans livrer le moindre critère quantifiable permettant de définir l'appartenance d'une commune donnée à une catégorie de CDA donnée.

Troisièmement, l'article 1^{er}, paragraphe 3, énonce la liste des communes à considérer comme CDA des différentes catégories, sans qu'il ne soit possible de comprendre ce choix à l'aide des dispositions (trop imprécises) du paragraphe 2.

À défaut de critères précis définissant les différentes catégories de CDA, il paraît que la liste des CDA figurant au paragraphe 3 soit figée pour l'avenir, sans possibilité pour d'autres communes d'accéder à la catégorie de CDA ou, pour les communes, désignées comme CDA, d'accéder à un autre niveau dans cette hiérarchie.

Le choix des auteurs d'établir la liste exhaustive des CDA des différentes catégories rend l'énonciation de critères superflue. Dans cette logique, les paragraphes 1^{er}, 2 et 3 de l'article sous revue sont superfétatoires. Le résultat visé par les auteurs pourrait être atteint au moyen des seuls paragraphes 4 et 5, sans emprunter le détour par la notion de CDA, à condition d'énoncer à l'actuel paragraphe 4 (qui deviendrait le paragraphe 1^{er}) que la population de la Ville de Luxembourg est augmentée à raison de 45 pour cent, celle de la Ville d'Esch-sur-Alzette à raison de 25 pour cent et celle des villes de Differdange, de Dudelange, d'Echternach, de Grevenmacher, de Remich, de Vianden et de Wiltz, de même que celle des communes de Clervaux, de Junglinster, de Mersch, de Redange-sur-Attert et de Steinfort à raison de 5 pour cent.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le choix des taux de pondération de 45, 25 et 5 pour cent, énoncés au paragraphe 4, n'est pas expliqué au commentaire de l'article.

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État s'interroge s'il est dans l'intention des auteurs de « rémunérer » les communes CDA deux fois pour leur densité de population élevée, étant donné qu'elles bénéficient à la fois de l'ajustement CDA prévu au paragraphe 4 et de l'ajustement en fonction de la densité prévu au paragraphe 5. Si tel est effectivement le cas, il y a lieu de préciser dans le libellé du paragraphe 5 si les pourcentages sont additionnés avant de s'appliquer à la population ou alors si les pourcentages s'appliquent en série. En effet, appliquer 5 pour cent à un montant déjà augmenté de 5 pour cent revient à augmenter le montant de départ de 10,25 pour cent et non de 10 pour cent comme ce serait le cas s'il y avait lieu de déterminer d'abord le pourcentage et de l'appliquer ensuite.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le choix du seuil de deux mille habitants par kilomètre carré n'est pas expliqué au commentaire de l'article.

Articles 2 à 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À travers tout le texte en projet, les termes « Centre de développement et d'attraction », « Centre d'ordre supérieur », « Centre d'ordre moyen » et « Centre régional » sont à écrire avec une lettre « c » majuscule.

Intitulé

À l'intitulé, il est indiqué d'écrire :

« Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du JJ/MM/AAAA portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant : [...] ».

À l'intitulé, au point 3, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte, étant donné que l'acte en question a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 1^{er}

Au vu de l'observation du Conseil d'État formulée dans son avis du 15 novembre 2016 relatif au 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 (doc. parl. n° 7036²), il

faut lire « dont question à l'article 3, paragraphe 2, point 2, lettre a) » (selon le Conseil d'État).

Aux paragraphes 3 et 4, les tirets sont à remplacer par une numérotation. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Au paragraphe 3, deuxième tiret (point 2 selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire « Ville d'Esch-sur-Alzette » avec une lettre « v » majuscule.

Au paragraphe 3, troisième tiret (point 3 selon le Conseil d'État), il faut écrire « villes de Differdange, de Dudelange, [...] » avec une lettre « v » minuscule.

Le paragraphe 5 est à terminer par un point final au lieu d'un point-virgule.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire correctement « règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes ~~au produit de l'impôt commercial~~ de résidences des salariés. »

Les subdivisions en points sont caractérisées par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...). Il y a donc lieu de remplacer les parenthèses fermantes par des points.

Au point 1, il convient d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte.

Au point 4, il est renvoyé à l'article 14 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015). Or, s'agissant d'une disposition à caractère modificatif, modifiant l'article 8 de la 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, il y a lieu de renvoyer à l'article 8 de la loi précitée du 30 juin 1976, étant donné que les modifications n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'ils affectent.

Au point 6, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire :

« L'article 13, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : [...] ».

Au point 6, alinéa 2, il convient de remplacer à deux reprises les termes « ministre de l'Intérieur » par ceux de « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Article 4

L'article 4 doit se lire comme suit :

« **Art. 4.** À l'annexe du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13

décembre 1988, il est inséré entre les articles budgétaires « 74455 Dotations aux gains réalisés à la Loterie Nationale » et « 74458 Autres dotations non affectées » un article budgétaire « 74456 Fonds de dotation globale des communes ».

Article 5

L'article relatif à la mise en vigueur est à rédiger comme suit :

« **Art. 5.** Le présent règlement ~~grand-ducal~~ entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes