



Arrêt de la Cour constitutionnelle - Arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017.

Dans l'affaire n° 00131 du registre

ayant pour objet une question préjudicielle introduite, conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, troisième chambre, suivant jugement du 21 juin 2017, numéro 37869 du rôle, parvenue au greffe de la Cour constitutionnelle le 26 juin 2017, dans un litige opposant :

la **commune de Leudelange**, établie en sa maison communale à L-3361 Leudelange, 5, place des Martyrs, représentée par le collègue échevinal,

à l'**État du Grand-Duché de Luxembourg**, représenté par le ministre d'État,

La Cour,

composée de

Jean-Claude WIWINIUS, président,
Francis DELAPORTE, vice-président,
Romain LUDOVICY, conseiller,
Nico EDON, conseiller,
Michel REIFFERS, conseiller,

greffier : Lily WAMPACH

Sur le rapport du magistrat délégué et les conclusions déposées au greffe de la Cour constitutionnelle le 27 septembre 2017 par Maître Jean-Louis SCHILTZ, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, au nom de la commune de Leudelange et par Monsieur le délégué du Gouvernement Eric PRALONG,

ayant entendu Maître Charles HURT, en remplacement de Maître Jean-Louis SCHILTZ, et Monsieur le délégué du Gouvernement Eric PRALONG en leurs plaidoiries à l'audience publique du 24 novembre 2017,

rend le présent arrêt :

Considérant qu'il se dégage du jugement de renvoi du 21 juin 2017 qu'après avoir déclaré irrecevable le recours de la commune de Leudelange pour autant qu'il était dirigé contre la circulaire n° 3344 du 4 février 2016 du ministre de l'Intérieur intitulée « *impôt commercial (ICC) – paiement solde 2015 – Retenue à titre de contribution au Fonds pour l'emploi* », le tribunal administratif a déclaré recevable le recours principal en réformation pour autant qu'il était dirigé contre la décision n° V/2016/48 du directeur de l'Administration des Contributions directes du 8 février 2016 concernant la participation de la commune de Leudelange au produit de l'ICC perçu en 2015 et, au fond, avant tout autre progrès en cause, a soumis à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« *L'article 8, paragraphe (3) de la loi du 30 juin 1976 en ce qu'il instaure une contribution supplémentaire enlevant aux communes une part substantielle de leurs recettes provenant de l'ICC sans pour autant préciser les modalités de détermination de cette contribution est-il conforme à l'article 107, paragraphe (1) de la Constitution ?* » ;

Considérant que le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un Fonds pour l'emploi (ci-après « *la loi du 30 juin 1976* »), y ajouté par l'article 14 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), est libellé comme suit :

« 3. *Une contribution supplémentaire d'un maximum de 12 millions d'euros pour l'ensemble des communes est versée exclusivement par des communes déterminées au fonds pour l'emploi qui perçoivent des montants d'impôt commercial dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays. Un règlement grand-ducal fixe les modalités de calcul de la contribution supplémentaire.* » ;

Considérant que l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution dispose que :

« *Les Communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.* » ;

Considérant que la contribution supplémentaire visée par l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 juin 1976 est appelée à provenir directement de l'impôt commercial communal que perçoivent certaines communes ;

Que l'impôt commercial est l'un des impôts communaux limitativement prévus par la loi, dont les dispositions du paragraphe 1 du « *Gewerbsteuer-Gesetz (GewStG)* » du 1^{er} décembre 1936, tel que maintenu en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944, prévoyant que « *Die Gemeinden sind berechtigt, eine Gewerbesteuer als Gemeindesteuer zu erheben.* » ;

Considérant que la question préjudicielle, telle que soumise à la Cour par la juridiction de renvoi, réduit le contrôle à effectuer sur l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 juin 1976, qui ne soumet que certaines communes à la contribution supplémentaire y prévue, en le limitant à la question de la précision des modalités de détermination de cette contribution ;

Considérant que la Cour n'est pas saisie de la question de principe en amont de savoir si, pour une ressource propre d'une commune, tel l'impôt commercial communal, dont elle peut librement disposer dans l'exercice de ses compétences d'après les dispositions de l'article 9.1. de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987 (ci-après « *la Charte* »), le législateur peut décider d'affecter à une entité étatique une partie de l'impôt ainsi perçu dans l'intérêt d'une commune ;

Considérant que la Cour est amenée à appliquer les dispositions de l'article 107 de la Constitution, et plus particulièrement son paragraphe 1 consacrant le principe de l'autonomie communale, à l'aune des dispositions claires et précises de la Charte, en ce qu'elles se recouvrent avec celles de la Constitution ;

Considérant que le texte de l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 juin 1976, en ce qu'il vise des communes qui perçoivent des montants d'impôt commercial communal « *dépassant proportionnellement de façon substantielle la moyenne du pays* », n'est pas précis, ce constat ayant déjà été effectué par le Conseil d'État dans son avis sur le texte du projet de loi (doc. parl. 7622², pp. 18 à 20) qui n'a cependant pas été modifié en conséquence ;

Que l'imprécision est triple en ce qu'il n'est pas énoncé par rapport à quelles données le dépassement doit être proportionnel, que la notion de « *substantielle* » ne se trouve pas autrement cadrée et que « *la moyenne du pays* » laisse d'indiquer par rapport à quel référentiel celle-ci serait à déterminer ;

Considérant que tant le Conseil d'État, dans son avis précité, que le jugement de renvoi ont conclu à une non-application des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, la matière n'étant pas expressément réservée à la loi par la Loi fondamentale ;

Considérant qu'il est constant que la contribution sous analyse est dite supplémentaire, dès lors qu'il existe, avec intermittences depuis 1976, une contribution actuellement prévue par l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 30 juin 1976 qui vise toutes les communes et précise le taux applicable pour toutes, qui est actuellement de 2 % ;

Considérant que le principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution, dans un esprit de subsidiarité, en ce que les communes gèrent par leurs organes leur patrimoine

et leurs intérêts propres, emporte une autonomie financière certaine et suffisante à la lumière de l'article 9.1. de la Charte, lequel énonce que les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ;

Que d'après l'article 9.2. de la Charte, ces ressources financières doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi et d'après l'article 4.4. de la Charte, ces compétences doivent être normalement pleines et entières et ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ;

Considérant que l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution, ensemble les articles 4.4., 9.1. et 9.2. de la Charte, exigent, pour une contribution supplémentaire, telle celle sous analyse, ne visant que certaines communes et provenant d'un impôt communal, que le mécanisme mis en place soit déterminable à partir du texte de loi sur base de conditions et modalités suffisamment précises fixées dans la loi ;

Considérant qu'il en suit que l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 juin 1976, en ce qu'il manque de la précision requise sous les aspects pertinents, n'est pas conforme à l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution ;

Par ces motifs,

dit que l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 30 juin 1976 portant création d'un Fonds pour l'emploi, y introduit par l'article 14 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), n'est pas conforme à l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution ;

dit que dans les trente jours de son prononcé l'arrêt sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A ;

dit que l'expédition du présent arrêt sera envoyée par le greffe de la Cour constitutionnelle au tribunal administratif dont émane la saisine et qu'une copie conforme sera envoyée aux parties en cause devant cette juridiction.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Monsieur le président Jean-Claude WIWINIUS en présence de Madame le greffier en chef Lily WAMPACH.

Le greffier en chef,
Lily Wampach

Le président,
Jean-Claude Wiwinius

