CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.716
N° dossier parl. : 8800

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2027 et modifiant :

1° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuergesetz ») ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
5° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;
6° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
8° la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ;
9° la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Avis du Conseil d'État

(17 novembre 2026)

En vertu de l'arrêté du 7 octobre 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de budget 2027 se présente en deux volumes :

- Le volume 1 comprend l'exposé introductif, le texte et les commentaires du projet de loi budgétaire ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit ;

- Le volume 2 concerne un projet de loi séparé portant sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030.

En ce qui concerne le volume 2 qui relève du projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030[1], ce dernier fera l'objet d'un avis distinct de la part du Conseil d'État. Le présent

[1] Doc. parl. n° 8801.

avis se rapporte par conséquent uniquement au volume 1 du projet de loi concernant le budget 2027[2].

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 9 novembre 2026.

Considérations générales

Compte tenu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'État limite son examen aux grandes lignes du projet de budget 2027 ainsi qu'au projet de loi budgétaire proprement dite.

Le projet de budget 2027 se présente comme suit :

Tableau 1 : Le budget pour l'exercice 2027 (hors opérations financières et budget pour compte de tiers), comparaison
(en millions d'euros)

	2025 Compte	2026 Budget	2027 Projet	Différence Compte 2025 / Projet 2027	Différence Budget 2026 / Projet 2027
Recettes	25 702,0	27 024,0	30 066,9	4 364,9 (+17,0%)	3 042,9 (+11,3%)
Dépenses	27 855,1	30 083,2	32 957,2	5 102,1 (+18,3%)	2 874,0 (+9,6 %)
Solde = Besoin net de financement	-2 153,2	-3 059,3	-2 890,3	-737,1	+169,0
Besoin de financement en %	8,4%	11,3%	9,6%		

De ce tableau découlent les constats suivants :

- Le découvert du budget de l'État passe de 3 059,3 millions d'euros (budget 2026) à 2 890,3 millions d'euros (projet 2027), ce qui correspond à une diminution de 169 millions d'euros ou 5,5%. Il est cependant supérieur à celui de l'exercice 2025 (compte) qui s'établissait à 2 153,2 millions d'euros.

- Au niveau des recettes, on constate une augmentation des recettes de 3 042,9 millions d'euros ou 11,3% entre 2026 (budget) et 2027 (projet de budget). Par rapport au compte de l'année 2025, les recettes inscrites au projet de budget 2027 progressent de 4 364,9 millions d'euros ou 17,0%.

- Pour les dépenses, le projet de budget 2027 prévoit une progression des dépenses de 2 874,0 millions d'euros ou 9,6% par

[2] Doc. parl. n° 8800.

rapport au budget 2026. En comparant les chiffres du compte 2025 aux chiffres prévus pour 2027, on constate une progression de 5 102,1 millions d'euros ou 18,3%.

Un effet de ciseaux des recettes et dépenses fluctuant d'un exercice à l'autre

Sur une base biennale, l'excédent des dépenses sur les recettes qui a atteint 8,4% en 2025 (compte) se voit donc augmenter à 9,6% (projet 2027) du total des recettes. Le Conseil d'État constate une légère amélioration du solde budgétaire pour 2027, les prévisions gouvernementales indiquant que les recettes augmentent de nouveau plus vite que les dépenses de l'État après une situation inverse constatée en 2025 par rapport à 2024.

Situation de l'Administration centrale fin septembre
(en millions d'euros)

	2025	2026	Variation	
			En millions d'euros	En %
Dépenses	22 262	24 237	+1 975	+8,9%
Recettes	21 741	23 898	+2 157	+9,9%
Solde	-521	-339	+182	

Source : Ministère des Finances, Situation financière de l'Administration centrale au 30 septembre 2026, p. 2.

Après l'exercice 2025 qui s'était soldé par un excédent de dépenses budgétaires plus important qu'initialement prévu, les derniers chiffres disponibles concernant l'exécution budgétaire de l'exercice en cours indiquent une évolution plus favorable qu'annoncée en ce qui concerne les rentrées fiscales. D'après les chiffres du compte prévisionnel de l'exercice 2026 indiqués par le Gouvernement (tableau 4.b., « Les recettes budgétaires suivant la loi de 1999 », p. 25), les recettes budgétaires courantes et en capital passeraient de 27 024 millions d'euros (budget voté) à 27 939,9 millions d'euros (compte prévisionnel), soit une augmentation de 3,4%. L'essentiel des rentrées fiscales supplémentaires prévues en 2026 provient au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et des droits de succession. Il est probable que les recettes complémentaires seront du moins en partie « neutralisées » par des dépenses budgétaires plus importantes que celles inscrites au budget 2026.

Si, dans l'exposé introductif du projet de budget de 2025, il avait encore été question que le déficit de l'Administration centrale reprenne « une trajectoire baissière et permet[tant] de stabiliser la progression de la dette publique, voire sa diminution en termes de pourcentage de PIB à moyen terme », le Conseil d'État note que la dette publique passe de 26% du PIB fin 2025 à 29,3% du PIB en 2026, bien au-delà des niveaux d'endettement prévus précédemment. Le Gouvernement vise pourtant à maintenir « [l]e niveau d'endettement public […] sous le seuil de 30% du PIB, à 29,2% [en 2027], avant de diminuer progressivement au cours des années suivantes ».

Le Conseil d'État prend note du maintien d'un commentaire détaillé du budget des recettes dans l'exposé introductif du document budgétaire. Ce chapitre, qui reprend, selon le Gouvernement, les contributions des différentes administrations fiscales a été introduit suite aux recommandations de différentes institutions et organismes et permet d'apporter plus de transparence et d'informations sur ce volet de la politique budgétaire.

Les auteurs retiennent, par ailleurs, que « [l]e projet de budget de l'État pour 2027 poursuit la mise en œuvre des engagements inscrits dans l'accord de coalition 2023-2028 en consolidant et en accélérant les transformations engagées. Il s'inscrit dans une approche solidaire visant à lutter contre la pauvreté, dans une politique centrée sur les familles afin de soutenir le développement et l'épanouissement des enfants, ainsi que dans une politique ambitieuse du logement destinée à faire de l'accès à la propriété une perspective accessible au plus grand nombre ».

Dans le même exposé des motifs, les auteurs indiquent qu'« [e]n 2027, l'action du Gouvernement se concentre sur plusieurs domaines prioritaires » et mettent notamment en avant :

- la lutte contre la pauvreté, notamment à travers la mise en œuvre du Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté ;
- le renforcement du pouvoir d'achat, à travers les allègements fiscaux et la préservation du mécanisme d'indexation automatique des salaires ;
- l'accès au logement, par l'accélération de la production de logements abordables et le renforcement du soutien aux communes ;
- le soutien à l'emploi, au développement des compétences et à l'attraction de talents ;
- la souveraineté énergétique et la transition vers une économie à faibles émissions de carbone ;
- le développement des infrastructures de mobilité et le renforcement de la souveraineté numérique ;
- la sécurité, la défense et la solidarité internationale.

En ce qui concerne l'évolution des perspectives économiques pour le Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement se base sur les dernières données établies par le Statec. En 2026, la croissance économique devrait atteindre +1,2% et +1,9% en 2027. Ces prévisions sont nettement moins optimistes que celles avancées dans les documents budgétaires relatifs au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, qui tablaient sur une croissance du PIB de respectivement 2% et 2,3 % pour ces deux années.

Pour les années suivantes l'hypothèse retenue a été celle d'une croissance annuelle moyenne de 1,5%, soit des prévisions également révisées à la baisse par rapport aux prévisions publiées lors de l'établissement du projet de budget pour 2026 et clairement en dessous de la moyenne historique de +2,9% sur la période 1995-2024.

La progression de l'emploi passerait de +1,7% en 2026 à +1,9% en 2027 pour continuer à augmenter légèrement les années suivantes. Elle restera sur toute la période 2026-2030 en dessous de +2,5%.

Si le taux de chômage continue de progresser légèrement à 6,3% en 2026 et 2027, il devrait baisser progressivement pour s'établir à 5,4% de la population active en 2030.

Le taux d'inflation reste relativement modéré avec, selon les prévisions retenues pour l'établissement du projet de budget, une inflation de 1,8% en 2026 et 2,1% en 2027. Les années suivantes, l'inflation devrait se stabiliser autour de +2% en moyenne annuelle. Le Conseil d'État exprime un doute sur l'acuité de ces prévisions pour ces deux années à la lumière des dernières prévisions fournies par le Statec début novembre 2026, qui font état selon le scénario central d'un taux d'inflation de 2,3% en 2026 et de 2,5% en 2027, compte tenu des prolongations des aides énergétiques de l'État au-delà du 31 décembre 2026.

Les hypothèses de croissance économique retenues par le Gouvernement pour l'établissement du budget et de la programmation financière pluriannuelle diffèrent des projections économiques effectuées par certains organismes internationaux au courant de l'année 2026.

Ainsi, selon les « Perspectives économiques de l'OCDE » de juin 2026, la croissance du PIB devrait s'établir à 0,7% en 2026 et à 1,3% en 2027. En ce qui concerne l'inflation, elle devrait se situer pour 2026 autour de + 1,9%.

Dans son rapport annuel consacré au Grand-Duché de Luxembourg (juillet 2026), le Fonds monétaire international (« FMI ») a projeté une croissance de 1,2% en 2026 et de 1,7% en 2027. Dans ce rapport, les experts internationaux ont, par ailleurs, émis certaines critiques à l'égard de la politique budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg et mis en avant le risque de dépassement du seuil d'endettement public de 30% du PIB dès 2028 et un accroissement régulier du taux d'endettement au-delà de cette année.

D'après les dernières prévisions économiques de la Commission européenne (mai 2026), la croissance économique se situerait à 1,2% en 2026 et à 1,9% en 2027. Ces chiffres correspondent à ceux repris par le Gouvernement pour l'établissement du projet de budget. Le 17 novembre 2026, la Commission européenne a présenté de nouvelles prévisions macroéconomiques pour le Grand-Duché de Luxembourg. Selon ces prévisions, le PIB connaîtrait une progression de 1,3% en 2026 et de 1,8% en 2027.

Tableau 2 : Solde des administrations publiques (selon les règles du SEC)

En millions d'euros (et % du PIB)

	2026	2027	2028	2029	2030
1) Solde nominal					
Administration centrale	-1 890 (-2,0%)	-1 949 (-1,9%)	-2 193 (-2,1%)	-1 917 (-1,7%)	-1 662 (-1,4%)
Administrations locales	-112 (-0,1%)	+459 (+0,5%)	+496 (+0,5%)	+546 (+0,5%)	+609 (+0,5%)
Sécurité sociale	+952 (+1,0%)	+920 (+0,9%)	+708 (+0,7%)	+409 (+0,4%)	+147 (+0,1%)
Administrations publiques	-1 050 (-1,1%)	-570 (-0,6%)	-989 (-0,9%)	-962 (-0,9%)	-907 (-0,8%)
2) Solde structurel					
Administrations publiques	(+0,4%)	(+0,6%)	(-0,1%)	(-0,3%)	(-0,5%)
3) Dette publique	28 110 (29,3%)	29 360 (29,2%)	30 851 (29,1%)	32 201 (28,8%)	33 701 (28,6%)
Administration centrale	26 221 (27,3%)	27 471 (27,3%)	28 962 (27,3%)	30 312 (27,1%)	31 812 (27,0%)
Administrations locales	1 769 (1,8%)	1 769 (1,8%)	1 769 (1,7%)	1 769 (1,6%)	1 769 (1,5%)
Sécurité sociale	120 (0,1%)	120 (0,1%)	120 (0,1%)	120 (0,1%)	120 (0,1%)

Le Conseil d'État relève que les chiffres issus de la programmation budgétaire présentés par le Gouvernement font état d'un solde structurel de 1'Administration publique de + 0,6% du PIB pour 2027 après un solde structurel de + 0,4% en 2026. Selon les indications du tableau, le solde structurel deviendrait négatif à partir de l'exercice 2028 pour atteindre – 0,5% en 2030. L'objectif à moyen terme, ci-après « OMT », étant fixé actuellement à 0,00% du PIB, il est respecté durant les deux premiers exercices de la période de programmation. Des écarts mineurs par rapport à l'OMT ne constituent pas un écart important au sens de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. L'article 6, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 juillet 2014, considère un écart comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5% du PIB au prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives. La réalisation de la projection de l'OMT pour 2030 devrait, en vertu de la loi nationale, conduire au déclenchement d'un mécanisme de correction par le Gouvernement.

La règle européenne du déficit budgétaire ne dépassant pas les 3% du PIB prévue au Traité de Maastricht reste respectée.

En ce qui concerne le nouveau cadre budgétaire européen entré en vigueur le 30 avril 2024, ce dernier s'articule désormais exclusivement autour des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, ci-après

« PBSN », qui couvrent la durée de la législature et définissent, pour chaque État membre, une trajectoire de dépenses nettes, ci-après « DPN »[3].

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques habilite le Conseil national des finances publiques, ci-après « CNFP », à évaluer le PBSN, les rapports annuels d'avancement ainsi qu'à apprécier la conformité des résultats budgétaires avec la trajectoire des DPN. Dans son rapport d'évaluation de mai 2026 du rapport annuel d'avancement du PBSN pour la période 2025-2029, le CNFP a constaté une non-conformité de la progression des DPN avec la trajectoire fixée, l'écart annuel excédant nettement le seuil de référence de 0,3% du PIB.

Le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire dans un souci de transparence des finances publiques que les documents budgétaires établissent un lien avec le cadre budgétaire européen révisé et les éléments essentiels qui en font partie. Il demande qu'à l'avenir ces documents fassent une référence à la progression des DPN et à leur conformité à la trajectoire établie pour la période 2025 à 2028.

Absence d'une véritable stratégie de rééquilibrage budgétaire

En ce qui concerne l'évolution de la dette publique, le Conseil d'État constate que celle-ci continue de croître (d'un point de vue nominal) sur toute la période 2026 à 2030, passant de 28 110 millions d'euros à 33 701 millions d'euros, soit un endettement supplémentaire de 5 591 millions d'euros. Toutefois, en relation avec le PIB, elle diminuerait de 29,3% en 2026 à 29,2% en 2027, pour atteindre 28,6% à l'exercice 2030. Pour 2027, il est prévu d'effectuer un nouvel emprunt de 1,5 milliard d'euros et des emprunts supplémentaires de 2 milliards d'euros destinés au refinancement de la dette publique.

La légère réduction du taux d'endettement public n'atténue toutefois pas le constat qu'une dette nominale croissante entraîne des dépenses d'intérêts de dette publique nettement en croissance, compte tenu des refinancements de dettes contractées au courant des années de financement à taux zéro, voire négatif. Ainsi, les intérêts échus sur la dette publique passeraient de 312,524 millions d'euros en 2026 à 512,524 millions d'euros en 2027, soit une progression de 200 millions d'euros en une seule année.

Le Conseil d'État souligne une nouvelle fois la nécessité de prendre les mesures appropriées afin d'empêcher la dette publique d'atteindre des niveaux non soutenables d'un point de vue du service de la dette et de garantir une marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des crises aussi inattendues qu'inévitables et une capacité d'investissement suffisante pour financer les enjeux structurels tels que décrits dans le projet de loi sous rubrique, et contribuant ainsi aussi à la pérennité de la notation « AAA ».

[3] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, on entend par « dépenses nettes », « les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union européenne entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'Union européenne, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union européenne, des éléments cycliques de dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires ».

En ce qui concerne l'évolution linéaire de la dette des administrations locales, celle-ci sera examinée dans le cadre de l'avis que le Conseil d'État consacrera au projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (doc. parl. n° 8801). Il estime que les projections relatives à l'évolution de la dette du secteur communal sont généralement sous-estimées et ne se fondent pas sur les dernières données disponibles.

Il s'interroge sur un phénomène d'absence de mesures correctrices notables pour réduire progressivement le déficit du budget de l'État central en situation permanente d'excédent de dépenses. Dans son avis sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2026[4], la Cour des comptes a rappelé « que le gouvernement devra s'attacher à élaborer une stratégie de rééquilibrage budgétaire susceptible de renforcer la résilience des finances publiques face à la résurgence d'une nouvelle crise qui paraît inéluctable et face aux défis climatiques qui devront être relevés. À cela s'ajoute la considérable hausse des dépenses en matière de défense dans les prochaines années. »

Le dynamisme des dépenses de l'État reste fort, notamment en ce qui concerne la progression des dépenses courantes. Ainsi, d'après l'exposé introductif, les dépenses de l'Administration centrale connaîtraient une progression de 6,5% en 2027 (+ 2 187 millions d'euros) pour atteindre 35,9 milliards d'euros. En 2026, le taux de progression des dépenses aurait été de 7,2% par rapport à l'exercice précédent.

Ces chiffres doivent être mis en relation avec le taux de progression des recettes de l'Administration centrale, qui est évalué à +6,7% pour 2027 et +9,1% pour 2026. Cette progression des recettes, dont certaines semblent revêtir un caractère exceptionnel, n'a pas été mise à profit pour construire des réserves ou procéder à un remboursement partiel de la dette, elles semblent plutôt avoir servi au financement de dépenses supplémentaires.

Selon les données figurant à l'exposé des motifs, et notamment au tableau 4.c. « Les dépenses budgétaires suivant la loi 1999 », p. 26 et 27, les progressions nominales les plus significatives sont les suivantes :

- Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature : 234 millions d'euros ;
- Alimentation du fonds spécial pour le logement abordable : 227 millions d'euros ;
- Dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants : 203 millions d'euros ;
- Intérêts échus sur la dette publique : 200 millions d'euros ;
- Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance-pension : cotisations : 168 millions d'euros.

Le Conseil d'État réitère son point de vue qu'il serait approprié, dans une optique de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques dans l'intérêt des jeunes générations, de contenir en temps ordinaires la progression annuelle des dépenses de l'Administration centrale à un niveau comparable aux variations du PIB nominal à moyen terme.

[4] Avis sur le projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 et le projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029, p. 8 et 9).

Il donne à considérer que le scénario de base retenu par le Gouvernement pour l'établissement des prévisions économiques impactant celles des recettes à court et moyen terme apparait relativement optimiste, les incertitudes entourant ces estimations restant nombreuses, notamment en ce qui concerne la situation au Moyen-Orient. Une prolongation des tensions politiques actuelles, voire une accentuation des conflits en cours, aurait inévitablement des répercussions sur l'économie mondiale se traduisant par une détérioration des perspectives économiques et budgétaires du Grand-Duché de Luxembourg. Dans ses prévisions d'inflation du 4 novembre 2026[5], le Statec table sur « [u]n choc énergétique qui s'inscrit dans la durée » avec des répercussions économiques et inflationnistes en 2026 et 2027. Face à la persistance de ces incertitudes internationales, le Conseil d'État recommande de faire preuve d'une grande prudence dans les prises de décisions risquant d'avoir un effet négatif durable sur l'équilibre du budget de l'État.

Le Conseil d'État note que, d'après les données fournies par le Gouvernement, les dépenses d'investissement seraient en 2027 de 4,467 milliards d'euros, ce qui correspond à 4,4% du PIB par rapport à 4,7% en 2026. Les investissements directs et indirects de l'Administration centrale pour 2027 sont en diminution de 0,7% par rapport à l'exercice précédent. Le niveau des investissements se situe comme en 2026 à un niveau historiquement élevé.

Pour l'exercice 2027, le taux de progression des dépenses est exclusivement le résultat de l'évolution des dépenses courantes, les investissements publics étant en légère baisse. En se basant sur les données fournies par le Gouvernement dans l'exposé introductif du projet de budget pour 2027, le Conseil d'État relève que ce sont les catégories des rémunérations qui connaissent en 2027 une progression importante de l'ordre de 6% passant de 8,039 à 8,520 milliards d'euros portant leur part dans les dépenses de l'Administration centrale à plus de 24%. Pour 2027, le numerus clausus est fixé à 1 215 ETP après des renforcements en personnel de 1 500 ETP en 2025 et de 1 599,75 en 2026. D'après l'exposé introductif, la masse salariale auprès de l'État central (hors établissements publics et pensions) est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 5,2 milliards d'euros en 2026, soit une croissance d'environ 130% en dix ans. Face à ces données qui reflètent une dynamique extraordinaire de la croissance des frais liés au personnel, le Conseil d'État rappelle qu'il convient de faire preuve d'une grande prudence en ce qui concerne la création de postes supplémentaires dans la mesure aussi où les administrations seront impliquées dans un processus de réorganisation du travail du fait de l'informatisation et de l'utilisation accrue de l'intelligence artificielle. Le Conseil d'État s'inquiète aussi quant au phénomène croissant de postes de renforcement restés vacants.

Le Conseil d'État attire l'attention de la Chambre des députés sur le fait que certaines dépenses prévues pour 2027 risquent d'être sous-estimées dans la mesure où il est probable que la prochaine tranche indiciaire sur les revenus interviendra avant le troisième trimestre 2027, soit l'échéance retenue lors de l'élaboration du projet de budget. Les estimations du Statec du 4 novembre 2026 pré-indiquées prévoient désormais que la prochaine échéance serait avancée d'un trimestre par rapport aux projections initiales. Il s'y ajoute que

[5] STATNEWS n° 41, « Prévisions d'inflation - Un choc énergétique qui s'inscrit dans la durée », 4 novembre 2026.

le projet de budget ne prévoit aucune enveloppe financière apparente concernant l'accord salarial dans la fonction publique pour la période 2027-2028. Le Conseil d'État rappelle que l'accord salarial en cours couvrant les années 2025 et 2026 prévoyait notamment une hausse totale de 2,5% du point indiciaire de la fonction publique, le coût global des revalorisations salariales ayant été à l'époque estimé à 195,5 millions d'euros pour ces deux exercices budgétaires et à 108 millions d'euros par an pour les exercices suivants.

Enfin, l'accord tripartite du 29 octobre 2026 sur le prolongement de certaines mesures arrêtées dans le cadre du « Resilienzpak 2026 » au-delà du 31 décembre 2026 ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le budget de l'État, tant au niveau des dépenses qu'à celui des recettes. D'après les estimations fournies par le Gouvernement, l'impact budgétaire des mesures retenues serait de 150 millions d'euros. Il y a lieu d'amender le projet de budget sous examen dans ce sens.

Des tendances divergentes en matière de recettes

En ce qui concerne les recettes, le Conseil d'État ne dispose pas d'outils pour en évaluer l'évolution projetée, même si les informations fournies dans le document budgétaire sont nettement plus étoffées que dans le passé. Si leur progression reste à un bon niveau par rapport au compte prévisionnel de 2026 (+7,6%), le Conseil d'État relève toutefois quelques points qui méritent d'être commentés.

En ce qui concerne l'estimation des rentrées fiscales pour l'exercice en cours, qui constitue la base pour les projections des recettes pour 2027 et les exercices suivants, le Conseil d'État constate des adaptations qui vont dans des sens opposés. Si les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal sont revues à la hausse pour 2026, le Gouvernement attend une moindre recette au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt sur la fortune.

Il en est de même des recettes en matière de droits d'enregistrement pour lesquelles les estimations pour 2026 font état d'une moins-value de l'ordre de 37,3% par rapport aux chiffres du budget voté.

En ce qui concerne les prévisions de recettes pour 2027, ce sont surtout les rentrées fiscales attendues au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal qui connaissent une progression très importante de respectivement 25% et 25,3% par rapport à 2026. À eux seuls, ces deux impôts rapporteraient un supplément de recettes fiscales de 1 350 millions d'euros par rapport au budget prévisionnel de 2026.

En matière d'accises, le Conseil d'État relève qu'à partir de l'exercice 2024, le produit des accises sur les produits de tabac dépasse le produit des accises sur les carburants (essence sans plomb, diesel et taxe CO_2). Le projet de budget 2027 prévoit des recettes de 1 612 millions d'euros au titre des accises sur les produits de tabac, contre 1 547 millions d'euros au compte prévisionnel 2026, soit une progression de 4,2%. Le Conseil d'État réitère son point de vue que cette évolution, à peine atténuée par des augmentations des taux d'accises sur les cigarettes et le tabac manufacturé à partir du 1er janvier

2027, est difficilement compatible avec la politique mise en place au niveau national et européen en matière de lutte contre le tabagisme. Par ailleurs, la part des recettes provenant de ces accises, à laquelle il y a lieu d'ajouter la TVA perçue sur les produits de tabac, constitue une part non négligeable des recettes budgétaires de l'État, ce qui entraîne une certaine dépendance budgétaire par rapport à ce type de recettes qui, en sus de son incompatibilité avec une stratégie cohérente de santé publique, va à moyenne échéance être impacté par une nouvelle directive européenne présentée le 16 juillet 2025 par la Commission européenne[6]. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet aux développements afférents de la Cour des comptes dans son avis sur le budget de l'État pour l'exercice 2026[7] et ses conclusions selon lesquelles « les recettes issues du tabac ne sauraient constituer un fondement stable et compatible avec les engagements sanitaires du [Grand-Duché de] Luxembourg ».

Examen du projet de loi budgétaire proprement dit

Le Conseil d'État constate que le projet de loi budgétaire contient, notamment en ce qui concerne la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, un nombre important de propositions de modification de nature diverse. Dans un souci de transparence du débat public sur de telles modifications fiscales, il aurait préféré que ces modifications aient fait l'objet d'un projet de loi à part.

Articles 1er et 2

Sans observation.

Article 3

La disposition sous revue a pour effet de permettre un report de pertes illimité aux fins de la détermination de la base imposable pour le calcul de l'impôt commercial communal. Elle abroge ainsi une disposition légale introduite par une loi du 23 décembre 2016[8] qui avait limité le report de pertes à dix-sept ans. Une modification similaire est proposée par l'article 4, point 4°, de la loi budgétaire sous avis en ce qui concerne la déductibilité des pertes fiscales en matière d'impôt sur le revenu. Le Conseil d'État note que l'abrogation de la limitation temporelle a un effet rétroactif dans la mesure où le nouveau régime est étendu aux pertes survenues au cours des exercices d'exploitation clôturés après le 31 décembre 1990, ce qui inclut les pertes survenues après l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 précitée.

Le Conseil d'État rappelle à cet égard qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance

[6] Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte de la directive (UE) 2011/64 du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés).
[7] Avis sur le projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 et le projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029, p.132-146.
[8] Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 et portant modification […].

légitime des intéressés est dûment respectée »[9]. Dans la mesure où la disposition en projet poursuit un objectif d'intérêt général et ne touche pas défavorablement à des situations juridiques valablement acquises et consolidées, le Conseil d'État peut marquer son accord avec son application rétroactive.

Dans son avis n° 51.790 du 15 novembre 2016 sur le projet de loi n° 7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale de 2017, le Conseil d'État avait exprimé sa compréhension en ce qui concerne le choix du Gouvernement de mettre une limite temporelle à la déductibilité des pertes fiscales et partagé l'avis selon lequel « une période de 17 ans est suffisante pour qu'une entreprise viable soit capable de compenser une perte réalisée au cours d'une année d'imposition endéans les 17 années d'imposition suivantes ». Le Conseil d'État constate qu'en l'espèce le commentaire reste muet sur les raisons sous-jacentes à la modification proposée.

Article 4

Point 1°

Le point sous revue a pour objet de modifier l'article 32*ter* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », portant introduction d'un nouveau régime d'amortissement accéléré. Le texte proposé met ainsi en œuvre l'une des sept mesures composant le nouveau paquet de mesures dit « Booster fir de Wunnengsbau » présenté par le Gouvernement le 16 juillet 2026 et visant à relancer durablement la construction de logements, à soutenir l'accès à la propriété et à renforcer l'offre de logements abordables au Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'État comprend que le nouveau régime s'appliquera à partir de l'année d'imposition 2026, conformément à l'article 32, point 1°, du projet de loi, tout en maintenant, dans les cas et sous les conditions prévues à l'article 32*ter*, alinéa 4, lettre b), le taux d'amortissement accéléré de 4% antérieurement applicable.

Le Conseil d'État relève que les mesures fiscales introduites au courant des dernières années dans le contexte de la relance du marché de la construction, et notamment la création de divers régimes d'amortissement distincts, assortis de différents taux, durées et conditions, ont contribué à une complexification du dispositif fiscal en question. Sur la base du constat que cette complexité nuit non seulement à la lisibilité et à la prévisibilité de la règle fiscale, mais va de surcroît à l'encontre de la bonne pratique d'une simplification administrative, le Conseil d'État invite les auteurs à procéder à un réexamen périodique de ces régimes et à privilégier l'adoption de règles plus simples, uniformes et aisément applicables.

Selon les auteurs, l'article 32*ter*, alinéa 1er, de la LIR, en projet, prévoit de porter le taux de l'amortissement accéléré de 4 à 6% pour les immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif. L'application de ce taux est subordonnée à deux conditions cumulatives : la valeur servant de base au calcul de l'amortissement de l'immeuble ou de la partie d'immeuble, considéré dans son intégralité au moment de son achèvement, ne doit pas

[9] Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

dépasser 600 000 euros et, au début de l'exercice d'exploitation, l'achèvement devrait remonter à moins de six ans. La durée de référence serait ainsi portée de cinq à six ans par rapport au régime actuel. Le Conseil d'État comprend qu'en cas de dépassement dudit seuil de 600 000 euros, le taux de 6% prévu par l'article 32*ter*, alinéa 1er, de la L.I.R., ne serait pas applicable de sorte que le taux ordinaire d'amortissement de 2% s'appliquerait sur la base d'amortissement prise dans sa totalité.

Le dispositif de l'article 32*ter*, alinéa 4, nouveau, de la LIR, maintient certains régimes antérieurs en ce qu'il reprend les dispositions actuellement prévues à l'article 32*ter* et continue à réserver le taux de 4% à certaines situations qui ne remplissent pas les conditions du nouveau taux de 6%.

Le Conseil d'État note qu'à l'article 32*ter*, alinéa 4, lettre c), nouveau, le troisième tiret prévoit que l'achèvement de l'immeuble ou de la partie d'immeuble, acquis ou constitué après le 31 décembre 2025 et avant le 1er janvier 2027, doit remonter, au début de l'exercice d'exploitation, à moins de cinq ans. Le paragraphe suivant vise cependant des immeubles ou parties d'immeubles acquis dont l'achèvement remonte à moins de six ans. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'harmoniser ces indications afin de déterminer sans équivoque les conditions d'application du régime concerné. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec la modification en question.

Points 2° et 3°

Les points 2° et 3° de l'article sous revue visent à porter de six à douze mois la durée de détention prise en compte pour la détermination du bénéfice de spéculation et du bénéfice de cession d'une participation, au sens des articles 99*bis* et 100 de la LIR.

Le Conseil d'État relève que l'application de ces modifications aux valeurs mobilières acquises avant le 1er janvier 2027 est susceptible d'entraîner un alourdissement de la charge fiscale que les contribuables concernés ne pouvaient pas prévoir au moment de leur acquisition. Tel peut notamment être le cas lorsqu'un contribuable est tenu, en vertu d'engagements contractuels préexistants, de céder ses titres après une période de détention supérieure à six mois, mais ne dépassant pas douze mois, sans disposer de la faculté de différer cette cession. De telles situations peuvent notamment se présenter dans le cadre de gestion de portefeuille bancaire discrétionnaire comprenant des limites d'investissement, d'opérations de financement comportant des garanties de portefeuille titres avec des obligations de cession en fonction de critères tels que la bonité des émetteurs ou encore de plans de rémunération en titres de l'entreprise.

Le Conseil d'État renvoie à l'arrêt n° 152 du 22 janvier 2021 de la Cour constitutionnelle[10] et estime qu'en l'absence de dispositions transitoires préservant les situations précitées et de justification permettant d'établir le caractère proportionné de l'atteinte portée aux attentes légitimes des contribuables concernés, le dispositif proposé contrevient aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime. Il doit dès lors s'y opposer

[10] Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

formellement et demande aux auteurs de rendre le nouveau régime applicable aux seules valeurs mobilières acquises à partir du 1er janvier 2027. Il peut d'ores et déjà marquer son accord à une telle modification.

Point 4°

Le point sous revue a pour objet de modifier l'article 114 LIR en ce qu'il supprime la limitation du report de pertes fixée actuellement à 17 ans. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 3 qui s'appliquent *mutatis mutandis* en l'espèce.

Points 5° à 9°

Sans observation.

Point 10°

Le point sous revue modifie l'imposition forfaitaire des rémunérations des salariés intérimaires prévue à l'article 137, alinéa 5a, LIR. Il abaisse de vingt-cinq à vingt-et-un euros le plafond du salaire horaire brut convenu permettant de bénéficier de ce régime et introduit deux taux d'imposition : 6,5% lorsque ce salaire ne dépasse pas dix-neuf euros et 8% lorsqu'il dépasse dix-neuf euros sans excéder vingt-et-un euros.

Il est relevé que le deuxième paragraphe de l'alinéa 5a prévoit, lorsque le salarié bénéficie d'autres avantages en espèces ou en nature, de tenir compte de la rémunération brute totale, avantages compris, rapportée au nombre d'heures de travail payées. Le cinquième paragraphe prévoit, quant à lui, les modalités de conversion d'un salaire mensuel en salaire horaire, notamment par division du salaire mensuel brut, avantages compris, par cent soixante-treize. Ces deux dispositions renvoient expressément à la première phrase de l'alinéa 5a, qui détermine si le salarié peut bénéficier de l'imposition forfaitaire.

Or, le troisième paragraphe, dans sa teneur proposée, utilise également le salaire horaire brut convenu pour déterminer lequel des deux taux d'imposition est applicable. Les renvois existants ne précisent donc pas expressément si les règles de calcul précitées doivent aussi être utilisées pour apprécier le dépassement du seuil de dix-neuf euros. Cette question se pose notamment lorsqu'un salarié perçoit un salaire horaire inférieur à ce seuil, mais bénéficie d'avantages en espèces ou en nature dont la prise en compte conduit à le dépasser.

Dans un souci de garantir une application cohérente du dispositif, et pour le cas où il est de l'intention des auteurs que les règles prévues aux deuxième et cinquième paragraphes de l'article 137 s'appliquent également à la détermination du taux d'imposition, le Conseil d'État demande aux auteurs d'adapter les renvois figurant à ces paragraphes en conséquence.

Points 11° à 16°

Sans observation.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue vise à modifier la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques. Il adapte les obligations relatives à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports, relève les plafonds de la taxe CO_2 et de certains droits d'accise sur les tabacs manufacturés et augmente la taxe de consommation sur l'alcool éthylique.

Point 1°

Au point 1°, lettre a), sous iv), et à défaut d'un texte coordonné présenté par les auteurs, le Conseil d'État comprend que, à la suite du remplacement proposé, l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 4, deuxième phrase, de la loi précitée du 17 décembre 2010 se lit dorénavant comme suit :

> « La part d'énergie des biocarburants précités qui présentent un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone, ne peut contribuer à l'obligation des 9,20% prévue à l'alinéa 1er, calculé sur base de la teneur énergétique des carburants. »

La formulation « ne peut contribuer à l'obligation des 9,20% prévue à l'alinéa 1er » est impropre selon l'avis du Conseil d'État, dès lors que la disposition vise à exclure la prise en compte de ces biocarburants pour le respect de l'obligation prévue à l'alinéa 1er. Par ailleurs, les mots « calculé sur base de la teneur énergétique des carburants », maintenus en fin de phrase, ne se rattachent plus clairement à un élément de celle-ci et ne semblent pas être nécessaires pour exprimer cette exclusion.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État suggère aux auteurs de remplacer cette phrase dans son intégralité comme suit :

> « La part d'énergie des biocarburants précités qui présentent un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone n'est pas prise en compte pour le respect de l'obligation prévue à l'alinéa 1er. »

À la lettre b), sous i), le Conseil d'État constate que les mots « par ces derniers », maintenus à l'article 1er, paragraphe 1*bis*, alinéa 1er, première phrase, de la loi précitée du 17 décembre 2010, renvoient aux seuls opérateurs d'infrastructure de charge, alors que le mécanisme de comptabilisation sous forme de crédits est étendu aux carburants renouvelables d'origine non biologique fournis au secteur des transports routiers. Par ailleurs, la deuxième phrase du même alinéa, qui demeure inchangée, dispose que « [l]es opérateurs pétroliers peuvent comptabiliser l'électricité renouvelable mise à la consommation sur les bornes de charge ouvertes au public qu'ils exploitent eux-mêmes en tant qu'opérateurs d'infrastructure de charge ». Cette disposition vise uniquement la comptabilisation de l'électricité par les

opérateurs pétroliers exploitant eux-mêmes des bornes de charge et ne précise pas les conditions dans lesquelles ceux-ci pourraient comptabiliser les carburants renouvelables d'origine non biologique qu'ils fournissent.

Comme le dispositif modifié ne permet dès lors pas de déterminer clairement quels opérateurs sont habilités à comptabiliser ces carburants sous forme de crédits, notamment lorsqu'ils n'exploitent pas d'infrastructure de charge, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser les catégories d'opérateurs concernées et d'assurer la cohérence des deux phrases de l'alinéa au regard de l'extension envisagée. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une modification en ce sens.

Finalement, le Conseil d'État rappelle que la référence à une directive européenne est à proscrire et préconise de se référer à l'acte national de transposition. Il invite les auteurs à remplacer le renvoi à « l'article 29*bis*, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2018/2001 précitée » en conséquence.

Point 2°

Le point sous revue remplace le tableau figurant à l'article 4, paragraphe 1er, de la loi précitée du 17 décembre 2010 afin de relever les plafonds du droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO_2 ». Selon le commentaire des articles, ces plafonds doivent permettre l'application d'un prix du carbone maximal de 55 euros par tonne.

Le Conseil d'État constate qu'à la lettre g), sous iii), du tableau proposé, la catégorie C1*bis* est rattachée à une consommation annuelle inférieure ou égale à 550 MWh. Or, l'article 7, paragraphe 1er, lettre c)*bis*, de la loi précitée du 17 décembre 2010[11], définit cette catégorie par référence, notamment, à une consommation annuelle supérieure à 4 100 MWh. Ce dernier seuil est également retenu dans le projet de règlement grand-ducal n° 62.720 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, de préciser le seuil qu'ils entendent retenir et d'assurer la concordance des dispositions concernées. Si la catégorie C1*bis* vise une consommation annuelle supérieure à 4 100 MWh, la mention figurant au tableau proposé est à adapter en conséquence. Si les auteurs entendent retenir une consommation annuelle inférieure ou égale à 550 MWh, il y a lieu de modifier également la définition de cette catégorie à l'article 7, paragraphe 1er, lettre c)*bis*, de la loi précitée du 17 décembre 2010 ainsi que les dispositions correspondantes du projet de règlement grand-ducal n° 62.720 précité. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord à des adaptations assurant cette concordance.

[11] « *c) bis* les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kilowattheure et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, au sens de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat, hormis ceux de la catégorie D, font partie de la catégorie C1*bis*; ».

Points 3° et 4°

Sans observation.

Article 7

Point 1°

Le point 1° de l'article sous revue vise à compléter l'article 65, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau par une lettre s), nouvelle, permettant au Fonds pour la gestion de l'eau de prendre en charge, jusqu'à 100%, les frais de personnel nécessaires à la gestion des partenariats de cours d'eau et des partenariats d'inondation visés à l'article 55 de cette loi.

Le Conseil d'État comprend le financement prévu à l'article 55, paragraphe 3, comme portant sur les missions retenues dans les conventions, tandis que l'article 65, paragraphe 1er, lettre s), nouveau, organise une prise en charge spécifique des frais de personnel nécessaires à la gestion des partenariats. Cette lecture, confortée par le commentaire des articles, qui présente la modification comme un transfert de dépenses actuellement financées par des articles budgétaires du ministère vers le Fonds pour la gestion de l'eau, permet de considérer les deux mécanismes comme complémentaires.

Point 2°

Le point 2° de l'article sous revue remplace l'article 65, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008, qui détermine les catégories de bénéficiaires des prises en charge par le Fonds pour la gestion de l'eau, afin de préciser les organismes et associations éligibles à la nouvelle prise en charge des frais de personnel prévue au paragraphe 1er, lettre s).

Le Conseil d'État constate que, dans sa nouvelle teneur, l'article 65, paragraphe 2, troisième phrase, supprime, pour les personnes physiques et morales de droit privé, le renvoi à la lettre f) du paragraphe 1er. Cette suppression n'est pas expliquée au commentaire. En cas d'omission par inadvertance, il y a lieu de rétablir le renvoi.

Articles 8 à 10

Les articles sous revue visent à regrouper au sein du fonds pour la protection de l'environnement les opérations actuellement prises en charge par le fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier. À cette fin, l'article 8 adapte la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse, l'article 9 prévoit le transfert du solde et des engagements du fonds spécial au fonds pour la protection de l'environnement et l'article 10 complète les missions de ce dernier en modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

L'article 10 vise notamment à compléter l'article 4 de la loi précitée du 31 mai 1999 par une lettre w), nouvelle, permettant à ce fonds de rembourser, à l'issue de l'année cynégétique, les sommes avancées par les locataires de chasse conformément à l'article 45 de la loi précitée du 25 mai 2011.

À cet égard, le Conseil d'État relève que l'article 5, point 2, de la loi précitée du 31 mai 1999[12] subordonne l'engagement des dépenses du fonds à l'approbation préalable des projets par le ministre et à la condition que le bénéficiaire n'ait pas pris d'engagement à l'égard de tiers.

Dans la mesure où le remboursement des sommes avancées pour indemniser des dégâts causés par le gibier ne peut être considéré comme exécution d'un projet à financer par le fonds, le Conseil d'État estime que la procédure de l'approbation ministérielle préalable lui est difficilement applicable. La dépense à effectuer par le fonds porte sur des sommes déjà versées en application du régime légal d'indemnisation.

Afin d'améliorer la lisibilité du texte, le Conseil d'État recommande de préciser l'articulation entre les deux dispositions et de prévoir expressément, si cela correspond aux intentions des auteurs, que les conditions d'approbation préalable d'un projet et d'absence d'engagement envers des tiers ne s'appliquent pas aux remboursements visés à l'article 4, lettre w), nouveau.

Article 11

Sans observation.

Article 12

Cet article concerne les nouveaux engagements de personnel. Le Conseil d'État renvoie à ses observations afférentes formulées dans ses considérations générales.

Articles 13 à 16

Sans observation.

Article 17

Le Conseil d'État relève que la modification proposée donne suite à une suggestion formulée dans son avis n° 62.314 du 18 novembre 2025 relatif au projet de loi budgétaire concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026.

Articles 18 à 24

Sans observation.

Article 25

L'article sous revue vise à permettre l'imputation, sur les crédits du Fonds des routes, des dépenses d'investissement liées aux projets de construction figurant à l'annexe V. Il constitue une reprise de l'article 23 de la loi budgétaire pour l'exercice 2026.

[12] « L'engagement des dépenses est subordonné à l'approbation préalable des projets par le ministre, sur avis, le cas échéant, du comité dont question à l'article 6 et à la condition que le bénéficiaire n'ait pas pris d'engagement à l'égard de tiers. »

Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que la nouvelle disposition ne comporte plus d'interdiction de dépasser les montants maxima fixés pour chaque projet énuméré à l'annexe V. Seul le dépassement du seuil fixé par la loi en exécution de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution implique une autorisation par la voie d'une loi spéciale, tout comme le dépassement du montant autorisé par une telle loi spéciale.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Article 29

L'article sous revue constitue une reprise adaptée de l'article 31 de la loi du 19 décembre 2025 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026.

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 18 novembre 2025 relatif au projet de loi n° 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, dans lequel il avait relevé, à l'endroit de l'article 31, que les crédits budgétaires sont répartis entre les ministères et non entre les ministres. Il réitère sa recommandation de viser le ministère concerné au lieu du « ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions ».

Le Conseil d'État relève que l'article 14, point 1°, du projet de loi n° 8835 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg prévoit de remplacer, à l'article 37, paragraphe 1er, point 1°, de cette loi, les mots « ayant l'Économie » par les mots « ayant le Commerce extérieur ». Si cette modification entre en vigueur au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la loi en projet, la disposition dérogatoire sous revue sera à omettre comme étant superfétatoire.

Article 30

L'article sous revue constitue une reprise adaptée de l'article 32 de la loi précitée du 19 décembre 2025.

Le Conseil d'État relève que le projet ne prévoit pas l'annulation expresse du solde disponible de l'autorisation d'emprunt accordée pour l'année 2026. Dans la continuité de son observation formulée à l'égard de l'article 32 dans son avis n° 62.314 du 18 novembre 2025 relatif au projet de loi n° 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, il préférerait que cette annulation soit expressément prévue.

Article 31

Sans observation.

Article 32

En ce qui concerne le point 1° de l'article sous revue, le Conseil d'État peut s'accommoder de l'application des dispositions de l'article 4, points 1° et 9°, à partir de l'année d'imposition 2026, dès lors qu'elles ne portent pas

atteinte de manière défavorable à des situations juridiques valablement acquises.

Il constate néanmoins que le point 2° de l'article sous revue est incomplet, la disposition s'arrêtant après les mots « année d'imposition 20 ». Il comprend que les dispositions qui y sont énumérées sont applicables à compter de l'année d'imposition 2027 et renvoie à son observation formulée dans son avis n° 62.314 du 18 novembre 2025 à l'endroit de l'article 34 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026. En effet, étant donné que l'année d'imposition 2027 coïncide avec l'année civile, l'exception prévue au point 2° est superfétatoire. Il demande dès lors de reformuler le libellé de l'article sous revue comme suit :

> « La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2027, à l'exception de l'article 4, points 1° et 9°, qui est applicable à compter de l'année d'imposition 2026. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État relève que le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs qui sont composées de plusieurs unités constituent des « nombres ». Par conséquent, aux endroits pertinents, il y a lieu d'adapter la terminologie en optant soit pour le mot « chiffre » soit pour le mot « nombre ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. À titre d'exemple, à l'article 3, point 1°, il faut reformuler les lettres a) et b) comme suit :

> « a) À la première phrase, le mot « dix-sept » est supprimé ;
>
> b) À la deuxième phrase, les mots « pour autant que ces pertes soient survenues au cours des exercices d'exploitation clôturés après le 31 décembre 1990 » sont insérés à la suite des mots « d'exercices précédents » ; ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire, par exemple, « Institut de formation de l'éducation nationale » et « Lycée technique agricole ».

Article 4

Pour caractériser les énumérations, il convient d'avoir recours en l'espèce à des numéros suivis d'un point, eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), … à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), … Les références sont à adapter le cas échéant.

Au point 1°, lettres a), à l'article 32*ter*, alinéa 1er, paragraphe 2, dans sa teneur proposée, et c), à l'article 32*ter*, alinéa 4, lettre (c), paragraphe 2, dans sa teneur proposée, il est signalé que dans le cadre de renvois à des

paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « paragraphe précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au point 1°, lettre c), à l'article 32*ter*, alinéa 4, lettres (b), paragraphe 1er, premier tiret, et (c), paragraphe 1er, deuxième tiret, dans leur teneur proposée, il est signalé que la locution « à condition que » commande l'usage du mode subjonctif.

Au point 1°, lettre c), à l'article 32*ter*, alinéa 4, lettre (b), paragraphe 1er, deuxième tiret, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « cinq ans ».

Au point 4°, lettre b), phrase liminaire, la virgule qui précède les mots « est modifié » est à supprimer. Cette observation vaut également pour les points 10°, phrase liminaire, et 11°, phrase liminaire, ainsi que pour l'article 8, point 1°, phrase liminaire.

Au point 10°, lettres a) et b), phrase liminaire, il convient d'écrire respectivement « paragraphe 1er » et « paragraphe 3 ».

Aux points 12°, 13° et 14°, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 16°, phrase liminaire, la virgule qui précède les mots « est remplacé » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 6, point 2°, phrase liminaire.

Article 6

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 1er, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer à six reprises le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 1er, lettre g), sous ii), quatrième tiret, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer le point après les mots « 12,00 € par MWh ».

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 1er, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'ajouter un point final avant les guillemets fermants.

Au point 3°, lettre c), à l'article 8, paragraphe 8, alinéa 1er, lettre a), dans sa teneur proposée, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à des mots latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 7

Au point 1°, lettre b), phrase liminaire, la virgule après les mots « lettre s) » est à supprimer.

Article 8

Au point 4°, il est suggéré d'abroger le chapitre 13 de la loi modifiée

du 25 mai 2011 relative à la chasse dans son ensemble, dès lors que l'abrogation de l'article 85 par la disposition sous examen rend ce chapitre sans objet.

Article 12

Au paragraphe 3, point 1°, alinéa 1er, les tirets sont à remplacer par des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), …

Au paragraphe 6, phrase liminaire, le mot « Présidence » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Article 15

Au point II, il faut écrire « École internationale ~~de~~ Differdange et ~~d'~~Esch-sur-Alzette ».

Toujours au point II, il est signalé qu'à l'image des autres administrations énumérées, il convient de faire abstraction des sigles « (IFEN) » et « (INLL) ».

Après le point III il faut ajouter un interligne.

Article 17

Il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite de l'article 46, alinéa 3, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit : ».

Article 27

Au paragraphe 2, deuxième phrase, premier tiret, il convient d'écrire « quatrième étape ».

Article 31

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 32

Au point 2°, l'année d'imposition y visée est à compléter.

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 17 novembre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes