

N° 7878⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2022 et modifiant :

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;
- 3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a) harmonisation de renseignement musical dans le secteur communal ;
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'Etat à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;
- 10° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 11° 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 ;
- 12° loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;
- 13° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.11.2021)

Par dépêche du 13 octobre 2021, 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 des Finances.

Le projet de budget 2022 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 2021 à 2025.

En ce qui concerne le volume 2, le Conseil d'État renvoie à son avis distinct de ce jour sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025¹. Le présent avis ne se rapporte par conséquent qu'au volume 1 du projet de loi concernant le budget 2022².

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 12 novembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Finances. Ces amendements feront l'objet d'un avis complémentaire de la part du Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Au vu 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 2022 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

Le projet de budget 2022 se présente ainsi :

*Tableau 1 : Le budget pour l'exercice 2022, comparaison
(en millions d'euros,)*

	2019 Compte	2020 Compte	2021 Budget	2022 Projet	Différence Compte 2019/ Projet 2022	Différence Budget 2021/ Projet 2022
Recettes	17 410,0	16 688,5	16 882,4	19 514,2	2 104,2 (+12 %)	2 631,8 (+ 15,6 %)
Dépenses	17 539,5	20 481,6	19 344,8	20 992,1	3 452,6 (+ 19,7)	1 647,3 (+8,5 %)
Solde = Besoin de financement	-128,8	-3 793	-2 462,5	-1 478,0		

Les constats suivants peuvent être tirés de ce tableau :

- Le découvert du budget de l'État passe de 2 462,5 millions à 1 478,0 millions d'euros entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget), ce qui correspond à une diminution de 984,5 millions d'euros, soit 40 %. Entre l'année 2020 (compte) et l'année 2022 (projet de budget), le déficit diminuera de 1 349,2 millions d'euros, soit une différence de 55 %. Par comparaison à l'année 2019 (compte), le déficit progressera de 1 349,2 millions d'euros pour l'année 2022 (projet de budget), soit une augmentation de 1 047,5 % ;
- Au niveau des recettes, une augmentation des recettes de 2 631,8 millions est prévue entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget), soit une augmentation de 15,6 %. En comparaison avec l'année 2019 (compte), les recettes progresseront en 2022 (projet de budget) de 2 104,2 millions d'euros, soit une augmentation de 12 %.

1 Doc. parl. n° 7879.

2 Doc. parl. n° 7878.

- Du côté des dépenses, l'augmentation se situe entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget) à 1 647,3 millions d'euros. Rapportée à l'année 2019 (compte), la progression des dépenses pour l'année 2022 (projet de budget) correspondra à 3 452,6 millions d'euros, soit une différence de 19,7 %.
- Contrairement au budget pour l'exercice 2021, le budget 2022 se caractérise par une augmentation des recettes. Cette augmentation est toutefois absorbée par une croissance des dépenses.

Les auteurs du projet de loi expliquent que « pour atténuer l'impact économique et social de la crise et afin de préparer le pays en vue d'une reprise rapide, le Gouvernement a décidé un vaste ensemble de mesures visant à maintenir l'appareil productif du pays et à protéger, dans la mesure du possible, les capacités financières des entreprises de toute taille, y compris des indépendants, ainsi qu'à sauvegarder les emplois et le pouvoir d'achat des ménages. Prises dans leur ensemble, les enveloppes budgétaires débloquées se sont élevées au total à 11 milliards d'euros, soit environ 18 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui fait des mesures luxembourgeoises l'un des paquets de soutien les plus généreux en Europe. » Dans ce contexte de crise, les auteurs du projet indiquent que « [l]es estimations budgétaires pour 2022 doivent être appréciées avec la plus grande prudence. Les estimations pour le produit intérieur brut (PIB) demeurent provisoires et leur impact sur les recettes fiscales ne sera que mieux appréhendé en fonction de l'évolution de la crise sanitaire. L'impact budgétaire des mesures de stabilisation économique repose également sur de nombreuses hypothèses souvent maximalistes. Compte tenu des incertitudes importantes, des révisions conséquentes ne seront pas à exclure dès que les situations sanitaire et économique se précisent ces prochains mois. »

Selon l'exposé des motifs, « [l]a nature et l'envergure de la crise actuelle liée à la COVID-19 appellent dans tous les cas à une vigilance accrue et le Luxembourg réitère son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées, y compris en veillant à assurer le maintien de la meilleure notation de crédit « AAA ». En même temps, le Gouvernement met tout en œuvre pour favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques et garant du succès économique et social qu'a connu le pays au cours des dernières années ».

Aux termes du programme de stabilité et de croissance du 27 avril 2021 (PSC 2021), l'évolution du solde des Administrations publiques au titre de la période 2020-2025 s'est présentée comme suit :

*Tableau 2 : Soldes des administrations publiques
En % du PIB*

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Administration centrale	-5,2	-3,1	-1,3	-0,4	0,0	+0,4
Administrations locales	-0,2	0,0	0,0	+0,1	+0,1	+0,1
Sécurité sociale	+1,3	+1,1	+1,0	+1,0	+0,9	+0,7
Solde nominal	-4,1	-2,0	-1,3	-0,4	0,0	+0,4
Solde structurel	-2,4	+0,1	+0,3	+0,6	+0,6	+0,5

Source : Projet de budget 2022, volume 1, p.27, 28, 35 et p.37

Selon le PSC 2021 reproduit à l'exposé des motifs, « le déficit des administrations publiques en 2021 passe à -1.359 million d'euros ou -2,0 % du PIB et celui de l'administration centrale à -2.095 millions d'euros ou -3,1 % du PIB. À moyen terme, les finances publiques du Luxembourg connaîtront une amélioration progressive, sous l'effet d'une reprise graduelle des recettes publiques et des dépenses publiques sous contrôle. Les administrations publiques atteindront de nouveau une situation équilibrée à partir de 2024. Le solde structurel passe de -2,4 % du PIB en 2020 à +0,3 % du PIB en 2023, ce qui permettrait au Luxembourg de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») à partir du moment où les règles du Pacte de stabilité et de croissance seront de nouveau en vigueur. En tant que l'un des rares pays ayant toujours respecté les règles du Pacte, le Luxembourg continue ainsi à maintenir son engagement pris dans le contexte de l'accord de coalition pour la période 2018 à 2023. ».

L'exposé des motifs souligne que « [l]a Commission [européenne] a acté dans son rapport du 2 juin 2021, conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, le non-respect, par le Luxembourg, du seuil de déficit de 3 % du PIB en 2020. Dans l'ensemble, l'analyse indique que le critère du déficit,

tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n°1467/97, n'était pas respecté en 2020, tout en précisant que l'activation de la clause pour récession sévère fait en sorte que les États membres peuvent temporairement dévier des exigences budgétaires découlant du Pacte de stabilité et de croissance. Cependant, le rapport souligne que le Luxembourg est un des seuls États membres à retourner vers un déficit inférieur au seuil de 3 % du PIB en 2021, et ce en dépit de la continuation de l'activation de ladite clause. ».

Les auteurs du projet de loi entendent maintenir le projet de budget dans la lignée des principes en matière de recettes et de dépenses de l'État fixés dans l'accord gouvernemental du 3 décembre 2018.

Le Conseil d'État note une nette amélioration de la situation économique et financière au courant de l'année 2021 par rapport aux prévisions formulées au moment de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2021. Les chiffres avancés dans le cadre de la 22e actualisation du programme de stabilité et de croissance et qui ont servi de base à l'élaboration du projet de budget sous examen indiquent une détérioration moins prononcée des comptes publics qu'annoncé. Cette embellie budgétaire est le reflet d'une reprise économique relativement forte que le STATEC évalue à 6 % du PIB en volume en 2021 et à 3,5 % en 2022.

D'après le Ministre des Finances³, ce scénario optimiste se serait plus que confirmé depuis le mois d'avril de cette année. Le Conseil d'État constate, en effet, sur la base des derniers chiffres disponibles en matière d'exécution budgétaire pour l'exercice en cours, une évolution très dynamique des recettes fiscales de l'État au courant des huit premiers mois de 2021 tandis que les dépenses évoluent pendant la même période conformément aux prévisions initiales, à l'exception des dépenses d'investissement qui paraissent relativement élevées à ce moment de l'année.

Le Conseil d'État constate un rebond assez spectaculaire des recettes fiscales de l'État au compte du 31 août 2021 de 20,4 % par rapport aux recettes fiscales pendant la période correspondante en 2020. Fin août, 72 % des recettes prévues au budget voté 2021 étaient déjà encaissés. D'après la dernière publication économique du STATEC⁴ « à l'issue des 3 premiers trimestres, les recettes fiscales progressent ainsi de près de 20 % sur un an – ce qui s'explique en partie par la baisse de l'activité au plus fort de la pandémie – mais encore de 10 % par rapport à 2019 ». Les experts du STATEC estiment encore que « la tranche indiciaire d'octobre 2021 devrait en outre stimuler les impôts sur les ménages, de même que les cotisations sociales ». Il n'est donc pas exclu que pour 2021 la situation budgétaire puisse même évoluer encore de manière légèrement plus favorable qu'escomptée à l'heure actuelle.

Cette évolution positive n'est pas sans produire d'effets sur le projet de budget pour 2022, notamment du côté de l'évaluation des recettes. Selon les évaluations reprises par le projet de budget et faites par rapport aux estimations les plus récentes pour l'année 2021, tant les recettes tirées des impôts directs que celles découlant des impôts indirects connaissent une progression de respectivement 3,5 % et 5,5 %. Les recettes de l'impôt sur les traitements et salaires augmenteraient même de 9,2 %, celles de l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes de 7 % et celles de l'impôt sur la fortune de 5,3 %. Le Conseil d'État note que les recettes de l'impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants et de l'impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes augmentent de 20 %. Le Conseil d'État note également que l'impôt sur le revenu des collectivités stagne, tandis que les revenus de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux diminuent de 23 %. Parmi les impôts indirects, une nette progression des recettes de la contribution taxe CO2 de l'ordre de 30,9 % peut être notée, tandis que les recettes de la TVA continuent de progresser, de l'ordre de 4,8 %. Il convient également de remarquer la progression des recettes des droits d'enregistrement (9,7 %) et des droits d'hypothèques (8,6 %), ainsi que celle des recettes des accises autonomes sur les cigarettes (8 %) et de la taxe de consommation sur l'alcool (11,5 %). Compte tenu des constats effectués précédemment, le Conseil d'État considère les recettes fiscales inscrites au projet de loi sous examen comme réalistes dans leur ensemble alors qu'à première vue elles auraient pu apparaître comme trop optimistes en comparaison avec celles inscrites au budget voté 2021.

Du côté des dépenses, le Conseil d'État note une progression très forte pour 2022 par rapport au budget voté 2021, à savoir une augmentation d'environ 1 600 millions d'euros, ce qui correspond à un bond de 8,5 % alors que sur les dernières années l'augmentation annuelle des dépenses oscillait en moyenne autour de 5 à 6 %. Concernant les dépenses budgétaires estimées dans le projet de budget 2022,

³ Discours de présentation du projet de budget à la Chambre des députés, le 13 octobre 2021, www.budget.public.lu

⁴ STATEC, Conjoncture FLASH, octobre 2021.

le Conseil d'État note, outre l'amortissement de la dette publique pour 1 000 millions d'euros, une augmentation de 271,4 millions d'euros pour ce qui est de la rémunération des agents de l'État, une augmentation de 188 millions d'euros pour l'alimentation du Fonds de dotation globale des communes, une augmentation de la participation à hauteur de 164 millions d'euros dans le financement de l'assurance pension et de 109,3 millions d'euros dans le financement de l'assurance maladie, une augmentation du versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités à hauteur de 61,2 millions d'euros, l'alimentation du Fonds de la coopération au développement pour 58,1 millions d'euros et le versement de 44,7 millions d'euros au fonds climat et énergie au titre de la taxe CO2.

Si le Gouvernement justifie cette progression essentiellement par une croissance notable des dépenses d'investissements directs et indirects de l'État, une politique à laquelle le Conseil d'État peut souscrire, il reste en défaut de justifier l'option de politique budgétaire retenue qui a conduit à une augmentation extraordinaire du budget courant, les investissements étant généralement regroupés au budget en capital.

Les dépenses en capital progressent seulement de 4,7 % par rapport à l'exercice précédent. Le budget courant renseigne cependant un taux de progression impressionnant de 9,1 % en comparaison avec 2021, un exercice pourtant marqué par des dépenses importantes directement liées à la pandémie de Covid-19. Même en ayant recours à la méthode comptable européenne, on constate sur la période 2021-2022 une progression plus rapide du total des dépenses de l'Administration centrale que celle des dépenses d'investissement.

Le Conseil d'État se doit d'exprimer son inquiétude quant à cette évolution très dynamique des dépenses courantes de l'État projetées pour 2022, et ceci d'autant plus que les dépenses liées à la pandémie diminuent. Les dépenses courantes regroupent notamment les frais de fonctionnement de l'État parmi lesquels figurent les frais de personnel. Il est question de procéder en 2022 à la création de quelque 2 300 postes supplémentaires pris en charge par le budget de l'État, en particulier dans la police grand-ducale et dans l'enseignement. À ce nombre impressionnant de postes supplémentaires vont s'ajouter des postes créés « hors numerus clausus » par le biais de différentes lois spéciales. Les frais de personnel représenteront ainsi en 2022 23,5 % des dépenses de l'Administration centrale, calculées selon la méthode SEC-2010, l'impact total des recrutements se faisant seulement ressentir en 2023. Dans son avis du 15 novembre 2016 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017⁵, le Conseil d'État avait déjà attiré l'attention sur l'augmentation substantielle des postes dans la fonction publique, en observant que « face à cette évolution inédite et importante des recrutements auprès de l'État, [il] aurait voulu avoir une justification ». La pertinence de cette observation vaut aussi pour le projet de loi sous examen, ceci d'autant plus que le recrutement d'agents de l'État constitue une charge à long terme.

Si cette tendance au niveau du budget courant devait se poursuivre au-delà de l'exercice 2022, elle risque de peser sur la soutenabilité des dépenses publiques et d'hypothéquer les efforts souhaitables en vue de revenir à moyen terme à un équilibre budgétaire au niveau de l'État central, une situation que le Luxembourg a connue lors des deux derniers exercices budgétaires « pré-Covid-19 », à savoir les exercices 2018 et 2019.

Avant d'examiner brièvement le volet de la dette publique, le Conseil d'État se doit de contrôler si le projet de budget de l'État sous examen est en tous points conforme aux prescriptions des textes européens qui régissent les politiques budgétaires des États faisant partie de la zone euro. Il s'agit notamment de vérifier si le projet de budget sous avis est conforme aux règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC), l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Ces États se sont engagés entre autres à respecter un objectif budgétaire à moyen terme en termes structurels (OMT). Actuellement l'OMT pour le Luxembourg est fixé à + 0,5 % du PIB.

Il résulte de l'évaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2020 et 2021 effectuée par le Conseil national des finances publiques (CNFP) et publiée en octobre 2021 que l'OMT ne sera pas atteint en 2020. Cela ne porte pas à conséquence dans la mesure où la Commission européenne a activé la clause dérogatoire générale pour l'ensemble des pays de l'Union

5 Doc. parl. n° 7050³.

européenne. Cette activation a été relayée au niveau national par l'invocation de la clause dite de « circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité (sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) », mentionné à l'article 6 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. D'après le CNFP, en 2021 l'OMT sera a priori atteint, si l'on applique la méthode de calcul préconisée par la Commission européenne. De toute façon, du fait de l'impact de la pandémie, la Commission européenne a également activé la clause de sauvegarde pour les années 2021 et 2022. Le non-respect éventuel de l'OMT ne donnera donc pas lieu à l'application du mécanisme de correction prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Pour 2022, le Gouvernement table sur un solde négatif à l'Administration centrale de 1 230 millions d'euros et un solde structurel de 143 millions d'euros au niveau de l'Administration publique, ce qui correspond à 0,3 % du PIB. Même en l'absence de l'application de la clause dérogatoire, un tel solde ne déclencherait pas le mécanisme des mesures de correction, l'écart par rapport à l'OMT n'étant pas à considérer comme un écart important au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 juillet 2014.

En ce qui concerne la dette publique, le Conseil d'État note avec satisfaction que le Gouvernement vient de réitérer à l'occasion de la présentation du projet de budget sous examen son attachement à l'objectif de politique budgétaire de maintenir la dette publique en dessous de la barre des 30 % du PIB. D'après les prévisions, la dette publique se chiffrera probablement à 17 910 millions d'euros fin 2021, soit à 25,8 % du PIB. Fin 2022 le Gouvernement s'attend à une dette publique de 19 200 millions d'euros ce qui correspond à 26,6 % du PIB. Pour la seule Administration centrale, la dette passe de 17 109 millions d'euros en 2021 à 18 340 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 1 231 millions d'euros. La loi budgétaire comporte une autorisation d'émettre, en dehors du refinancement d'emprunts anciens, de nouveaux emprunts pour un montant maximum de 1 200 millions d'euros. D'après le commentaire de l'article 43 de la loi budgétaire, « ce montant s'oriente au déficit prévisible de l'Administration centrale ». Le Conseil d'État insiste qu'en période de haute conjoncture la dette publique soit consolidée, voire diminuée pour réserver à l'État les marges de manœuvre indispensables pour pouvoir réagir rapidement en cas de survenance d'une nouvelle crise. Il partage entièrement les recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne dans son avis du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021⁶. Lorsque les conditions économiques le permettront, ce qui devrait être le cas au plus tard en 2023, il s'agira de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques, tout en renforçant les investissements, notamment ceux qui favorisent la transition écologique et numérique, en vue de stimuler le potentiel de croissance.

Si les prévisions économiques et financières plutôt optimistes pour 2022 se reflètent dans le projet de budget sous examen, le Conseil d'État se doit de relever qu'un certain nombre d'incertitudes continuent de peser sur la fiabilité de ces projections, comme celle d'un possible bouleversement des marchés financiers et de l'économie réelle par une détérioration marquée des perspectives d'inflation, une hypothèse analysée par le STATEC comme scénario alternatif dans le cadre de l'examen des prévisions macro-économiques de 2021 à 2025. Il s'y ajoute une inconnue liée à la maîtrise complète de la pandémie de Covid-19 et de ses effets socio-économiques dans les mois à venir. Plus que jamais la prudence s'impose en matière de politique budgétaire, notamment en matière de création de charges grevant les finances publiques sur le long terme.

*

⁶ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021 (2021/C 304/16).

EXAMEN DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 du projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après « LIR »).

Point 1

Sans observation.

Points 2, 3, 5, 7,9 et 10

Les points 2, 3, 5 et 7 à 10 de l'article 3 du projet de loi s'articulent autour de l'introduction, par l'article 3, point 8, du projet de loi, de l'article 111^{ter} dans la LIR, afin de permettre la déduction des paiements entrant sur un compte de produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (« PEPP »), tel que défini par l'article 2, point 2, du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP)⁷. Suivant l'intention des auteurs du projet de loi de traiter fiscalement ce nouveau produit d'épargne-retraite de manière similaire aux produits existants, le nouvel article 111^{ter} LIR reprend en substance les dispositions de l'article 111^{bis} LIR. Les points 2, 3, 7, 9, 10, lettres b) et c), opèrent certaines modifications afin d'aligner le régime fiscal déjà applicable aux contrats de prévoyance-vieillesse visé à l'article 111^{bis} LIR avec celui qui s'appliquera aux produits paneuropéen d'épargne-retraite individuelle sur la base du futur article 111^{ter} LIR.

Il y a lieu de noter que le projet de loi introduit pour tous les contrats de prévoyance-vieillesse la possibilité d'un retrait optionnel au sens de la définition reprise à l'article 2, point 14, du règlement (UE) 2019/1238, à savoir « les montants discrétionnaires qu'un bénéficiaire de PEPP peut retirer dans une certaine limite pour une période donnée ». Les articles 111^{bis}, alinéa 2, et 111^{ter}, alinéa 2, LIR, tels que modifiés, fixent la possibilité de ces retraits à un retrait annuel, à partir de l'âge de soixante ans et une période minimale de cotisation de dix ans.

L'article 3, point 7, lettre d), du projet de loi complète l'article 111^{bis}, alinéa 6, LIR afin de préciser qu'en cas de remboursement anticipé pour raisons de maladie grave ou d'invalidité du souscripteur avant l'âge de soixante ans ou l'écoulement de la période de souscription minimale de dix ans, ce remboursement est également imposable en tant que revenu divers au sens de l'article 99, numéro 4, LIR. En vertu de l'article 132, alinéa 2, numéro 5, LIR, ce remboursement sera considéré comme revenu imposable par application de l'article 131, alinéa 1^{er}, lettre c), LIR et sera imposé à la moitié du taux global. La disposition sous revue, figurant également à l'article 111^{ter}, alinéa 6, LIR, introduit par l'article 3, point 8, du projet de loi, fixe comme condition à ce remboursement anticipé que le souscripteur puisse démontrer un état de maladie grave ou d'invalidité entraînant un « arrêt d'au moins 50 % de l'activité professionnelle », tout en conférant au Grand-Duc la faculté de venir « préciser les cas d'invalidité et de maladie grave pouvant donner lieu à l'anticipation du paiement de la pension ». Le Conseil d'État constate que le dispositif légal ainsi complété se suffit à lui-même et que le règlement grand-ducal, que le Grand-Duc a la faculté de prendre dans le cadre d'une matière réservée à la loi par l'article 101 de la Constitution, se limiterait à dresser une liste exhaustive des invalidités et maladies reconnues. Ce règlement grand-ducal aurait ainsi une portée limitée. Le Conseil d'État note en ce sens qu'aucun règlement grand-ducal n'a jusqu'à présent été pris malgré la faculté de le faire déjà inscrite dans la disposition en vigueur. La disposition sous avis vient précisément compléter le dispositif légal

⁷ « un produit d'épargne-retraite individuelle à long terme, qui est fourni par une entreprise financière éligible conformément à l'article 6, paragraphe 1, dans le cadre d'un contrat PEPP, que souscrit un épargnant PEPP, ou une association indépendante d'épargnants PEPP au nom de ses membres, en vue de la retraite, sans possibilité de remboursement ou avec des possibilités de remboursement strictement limitées, et qui est enregistré conformément au présent règlement ».

en reprenant la pratique administrative actuelle qui s'est développée en l'absence d'un tel règlement⁸. Par conséquent, le Conseil d'État propose que la faculté de prendre un règlement grand-ducal soit supprimée aux articles 111*bis*, alinéa 6, quatrième phrase, LIR, tel que modifié par l'article 3, point 7, lettre d), du projet de loi et 111*ter*, alinéa 6, quatrième phrase, LIR, tel qu'introduit par l'article 3, point 8, du projet de loi.

Point 4

Sans observation.

Point 6

L'article 3, point 6, lettre a), du projet de loi vise à étendre le champ d'application de l'article 111, alinéa 1^{er}, lettre c), LIR, relatif à la déduction en tant que dépense spéciale des cotisations à une caisse d'épargne logement agréée, en incluant parmi les travaux financés en partie au moyen d'un contrat d'épargne-logement des travaux d'entretien et de réparation d'un appartement ou d'une maison utilisés par le propriétaire pour ses besoins personnels d'habitation, ainsi que l'installation de panneaux solaires ou thermiques.

Par « travaux d'entretien et de réparation », il convient d'entendre selon le commentaire des articles « les dépenses engagées pour tous les travaux ayant pour objet de maintenir ou de remettre l'immeuble en bon état et d'en permettre un usage normal », c'est-à-dire dans le sens identique que celui employé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 31 juillet 1980 portant exécution de l'article 108, dernière phrase, de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu pour définir les « dépenses importantes d'entretien et de réparation ». Dans la mesure où ces dernières étaient déjà considérées par l'Administration des contributions directes⁹ en tant que « transformation » au sens de l'article 111, alinéa 1^{er}, lettre c), LIR en vigueur, la modification introduite sur ce point par le projet de loi vient apporter cette précision dans le dispositif légal. Le Conseil d'État comprend dès lors que, malgré la généralité des termes « entretien » et « réparation » introduits par la disposition sous avis à l'article 111, alinéa 1^{er}, lettre c), LIR, ne seront seuls considérés que les dépenses importantes d'entretien et de réparation au sens du règlement grand-ducal précité du 31 juillet 1980.

L'inclusion des travaux d'installation de panneaux solaires constitue une nouvelle approche, dès lors que ces panneaux n'étaient jusqu'à présent, comme le soulignent les auteurs du projet de loi, considérés fiscalement qu'en tant qu'installations (« Betriebsanlage ») ne faisant pas partie de l'immeuble sur lequel ils sont installés. La question de l'existence du lien entre ces installations solaires et la maison ou l'appartement devrait selon le commentaire des articles s'établir par le fait que « la production passe par les installations [électriques] de l'habitation ou que l'installation solaire se trouve sur le même terrain que l'habitation ». Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi, en ne fixant comme condition que l'intégration physique de l'installation dans l'immeuble, n'excluent pas les installations utilisées à des fins commerciales.

L'article 3, point 6, lettre b), du projet de loi insère à l'article 111, alinéa 3a, une exception à cette disposition, selon laquelle « l'affectation des fonds, attribués à l'échéance d'un contrat d'épargne-logement, dans une année d'imposition à une fin autre que celles prévues à l'alinéa 1, lettre c), exclut de la déduction, en tant que dépenses spéciales, les cotisations faites après cette date en vertu d'autres contrats d'épargne-logement pour les années d'imposition subséquentes ». Selon les auteurs du projet de loi, afin de permettre « aux enfants qui touchent des fonds en vertu d'un contrat d'épargne logement conclu par leurs parents, à un âge où ils ne peuvent pas encore affecter utilement les fonds à une des fins fiscalement favorisées », de pouvoir déduire les cotisations versées dans le cadre d'autres contrats. Cette exception suppose que le contrat ait été conclu par les représentants légaux au bénéfice de l'enfant et que l'attribution des fonds à d'autres fins s'effectue avant sa majorité. L'exception se comprend dès lors comme une mesure d'équité, dès lors que l'enfant ensuite devenu majeur et ayant conclu un nou-

⁸ « En l'absence du règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 6 de l'article 111*bis* L.I.R., pouvant préciser les cas d'invalidité ou de maladie grave susceptibles de donner lieu à un remboursement anticipé, la demande en vue d'un remboursement anticipé devra contenir des documents probants attestant l'état de maladie grave ou d'invalidité (suivant certificat médical, certificat de versement d'une rente d'invalidité, etc.) entraînant un arrêt total ou partiel de l'activité professionnelle », Circulaire LIR n° 111*bis*/1 du 11 décembre 2002, reprise sur ce point par la Circulaire L.I.R. n° 111*bis*/1 du 2 novembre 2017 qui l'a remplacée.

⁹ Circulaire LIR no111/3 du 2 novembre 2017, « Dépenses spéciales : cotisations d'épargne-logement – article 111 L.I.R. ».

veau contrat d'épargne logement ne peut être tenu responsable pour la gestion faite par ses représentants légaux du contrat précédemment conclu.

À ce sujet le Conseil d'État renvoie à son avis du 15 novembre 2016¹⁰ relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, portant notamment introduction de l'article 111, alinéa 3a, LIR. La recommandation que le Conseil d'État y avait formulée peut être réitérée à l'occasion de la modification projetée par l'article 3, point 6, lettre b), du projet de loi.

Point 8

L'article 3, point 8, du projet de loi dispose que la déduction fiscale est conditionnée à la remise par le fournisseur de PEPP au souscripteur d'un document attestant le respect des conditions prévues à cet article et indiquant le montant des paiements entrants dans le sous-compte luxembourgeois du compte PEPP effectués au titre de l'année d'imposition. Le Conseil d'État note que cette exigence de formalisme n'existe pas pour le régime fiscal applicable au troisième pilier de retraite nationale, en l'occurrence les contrats luxembourgeois de prévoyance vieillesse. Compte tenu de l'objectif des auteurs du projet de loi sous examen d'aligner le traitement fiscal du PEPP sur celui des régimes de prévoyance-vieillesse basés sur les règles nationales, le Conseil d'État propose ou bien de supprimer cette exigence de formalisme pour les PEPP, ou bien de conditionner la déduction des primes versées dans les contrats d'épargne prévoyance vieillesse à la remise de justificatifs équivalents.

Point 11

L'article 3, point 11, du projet de loi introduit une imposition forfaitaire concernant les salariés intérimaires dont la rémunération horaire brute ne dépasse pas 25 euros, tout en leur conservant la faculté de solliciter une imposition en application des barèmes ordinaires. Afin d'assurer que l'objectif de simplification pour un secteur d'activité dont la fluctuation des effectifs est permanente soit pérenne, le Conseil d'État propose de prévoir une adaptation du montant de 25 euros aux indexations de salaire.

Points 12 à 16

Sans observation.

Article 4

L'article 4 sous examen propose de refondre en partie le paragraphe 22, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz », ci-après « BewG ») concernant les critères de variation de valeur en vertu desquels l'une des valeurs unitaires y énumérées doit être révisée moyennant une fixation nouvelle (« Wertfortschreibung ») de cette valeur unitaire. Les dispositions du paragraphe 22, alinéa 1^{er}, ayant été modifiées à plusieurs reprises sans qu'il n'y ait eu d'abrogation systématique du texte précédent, le Conseil d'État constate que trois textes sont actuellement applicables en la matière, à savoir le paragraphe 22 BewG, le paragraphe 2a de l'ordonnance d'exécution modifiée du 2 février 1935 relative à la loi sur l'évaluation des biens et valeurs – Durchführungsverordnung zum Bewertungsgesetz (BewDV) et l'arrêté ministériel du 28 décembre 1959 relatif à la modification de certaines limites valables en matière d'évaluation unitaire.

Si le texte en projet n'appelle pas d'observation particulière, dans la mesure où il reprend en français les dispositions déjà actuellement applicables, à l'exception de la suppression de l'habilitation du ministre des Finances à fixer d'autres limites de valeur sans passer par la procédure législative, modification que le Conseil d'État accueille favorablement, le Conseil d'État note cependant que l'article 4 ne procède pas à l'abrogation formelle du paragraphe 2a BewDV, ni par ailleurs à l'arrêté ministériel précité du 28 décembre 1959.

Le Conseil d'État suggère dès lors de renuméroter l'actuel point 2 de l'article 4 du projet de loi en point 3° et d'insérer un nouveau point 2 ayant la teneur suivante :

« 2° Le paragraphe 2a BewDV (Wertgrenzen bei der Fortschreibung) de l'ordonnance d'exécution du 2 février 1935 relative à la loi sur l'évaluation des biens et valeurs –

¹⁰ Avis du Conseil d'État n° 51.790 du 15 novembre 2016 sur le projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 (...) (doc. parl.7020⁵, p. 13).

Durchführungsverordnung zum Bewertungsgesetz et l'arrêté ministériel du 28 décembre 1959 relatif à la modification de certaines limites valables en matière d'évaluation unitaire sont abrogés. »

Le point 3 (suivant la numérotation suggérée par le Conseil d'État) n'appelle pas d'observation.

Article 5

Sans observation.

Article 6

La disposition sous avis modifie l'article 7 de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes.

Cette disposition est sans lien avec le budget et doit être considérée comme un « cavalier budgétaire ». Le Conseil d'État a par le passé eu l'occasion de fustiger cette pratique non conforme à la technique des lois budgétaires qui ne permet pas à la Chambre des députés de procéder à une analyse détaillée d'une disposition insérée dans un projet de loi volumineux et qui risque, si elle se répand, de dénaturer les lois budgétaires en des législations fourre-tout. Le Conseil d'État en demande donc la suppression.

Si la disposition sous avis devait être maintenue, le Conseil d'État tient à souligner que l'ajout de la précision que le service de révision comprend également des employés d'État n'apporte pas de plus-value normative. Il donne à considérer qu'une telle précision n'est pas faite dans la loi précitée du 17 avril 1964 pour les autres services de l'administration des contributions directes, sans pour autant que la faculté pour ces derniers de recourir à des employés leur soit déniée. Le Conseil d'État propose dès lors dans la logique de la loi de simplifier la disposition comme suit :

« Art. 7. Le service de révision est compétent pour toute l'étendue du Grand-Duché de Luxembourg ».

Articles 7 à 10

Sans observation.

Article 11

Cet article a trait aux nouveaux engagements de l'État pour 2022. Au paragraphe 3 est fixé ce qui est communément désigné par le terme « numerus clausus », à savoir le maximum des engagements supplémentaires de personnel visés sous le point 1. Ce nombre est de 2 306 unités et concerne tant les services administratifs de l'État que les différents ordres d'enseignement.

Le Conseil d'État se réfère aux observations formulées au sujet des frais de personnel dans ses considérations générales. Il constate que pour l'exercice budgétaire 2021 le chiffre correspondant avait été de 1 026 unités. Pour 2020 le plafond des postes supplémentaires s'élevait à 1 830 unités et en 2019 à 1 100. On est donc en présence d'un doublement des créations de postes par rapport à la pratique des lois budgétaires précédentes, ce qui peut être qualifié de changement de politique budgétaire. Le commentaire de la loi budgétaire n'apporte pas d'explication à ce sujet, ni n'indique les administrations ou les secteurs qui vont bénéficier de ces renforcements.

L'enveloppe des postes supplémentaires n'est pas répartie entre différentes administrations et services. Le Gouvernement entend se réserver un très large pouvoir d'appréciation dans l'attribution des postes supplémentaires sans être cadré dans ses décisions par des dispositions légales précises, le contrôle parlementaire se limitant nécessairement à un contrôle a posteriori. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Articles 12 à 36

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler, la plupart de ces articles visant à reconduire des dispositions figurant dans des lois budgétaires précédentes.

Article 37

L'article sous examen modifie l'article 13 de la loi du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles. Il est prévu de proroger le délai légal pour l'adaptation des statuts des mutuelles aux dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2019 d'une année jusqu'au 31 décembre 2022.

Le Conseil d'État estime que cette disposition, qui trouve son origine dans l'urgence dictée par l'expiration d'un délai de mise en conformité, est un « cavalier budgétaire » sans lien direct avec le budget de l'État. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'article 6 et insiste que l'article sous examen soit omis du projet de loi.

Articles 38 à 42

Sans observation.

Article 43

Cet article concerne les autorisations d'émission d'emprunts à moyen et long terme. À l'instar de la loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, il est prévu d'opérer en ce qui concerne l'autorisation d'émettre une distinction entre l'émission d'emprunts nouveaux venant augmenter le niveau de la dette publique et l'émission d'emprunts prenant la relève d'emprunts existants venant à échéance. Le texte du paragraphe 1^{er} précise que l'autorisation d'emprunter pour un montant global de 1 200 millions d'euros vaut pour l'année 2022 et les années suivantes. L'autorisation d'emprunter pour un montant total de 3 150 millions d'euros inscrite au paragraphe 2 vaut pour les années 2022 et 2023.

Le Conseil d'État constate que l'autorisation d'émettre des emprunts dépasse dans les deux cas l'exercice budgétaire 2022. L'article 99, paragraphe 2, de la Constitution dispose qu'« aucun emprunt à charge de l'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre ». Si le Conseil d'État peut s'accommoder d'une autorisation d'emprunter par voie légale qui aille au-delà d'un exercice budgétaire, il donne toutefois à considérer qu'il convient de limiter au paragraphe 1^{er}, à l'instar du paragraphe 2, cette autorisation dans le temps. Peut-on considérer qu'une autorisation d'émettre donnée dans un environnement économique, financier et politique déterminé vaille indéfiniment ? Ainsi, dans un tableau présenté au commentaire de l'article le Gouvernement renseigne un « disponible cumulé » d'autorisations d'émettre des emprunts de 3 250 millions d'euros en 2021, l'autorisation la plus ancienne capitalisée remontant à 2009, année de la crise des « subprimes ». Peut-on dès lors raisonnablement invoquer qu'une autorisation d'emprunter il y a douze ans vaut encore politiquement aujourd'hui ?

Le Conseil d'État recommande de renouveler formellement, soit partiellement soit, en totalité, les anciennes autorisations d'emprunter catégorisées comme « disponible cumulé » et de limiter à l'avenir toutes les autorisations d'emprunter dans le temps.

Article 44

Sans observation.

Article 45

La disposition sous avis détermine l'entrée en vigueur du projet de loi.

Le point 1 prévoit la prise d'effet rétroactive de l'article 3, point 6, lettre a), ainsi que l'article 3, point 10, lettre a), pour l'année d'imposition en cours.

Dès lors que les dispositions visées concernent des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées sans heurter les droits de tiers, le Conseil d'État considère qu'une telle rétroactivité ne heurte pas les principes de sécurité juridique et de confiance légitime¹¹. La disposition sous avis trouve dès lors l'accord du Conseil d'État.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Pour l'énumération des dispositions modificatives à effectuer au même acte, il convient d'employer des points caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Il n'y a pas lieu d'avoir recours à des chiffres entourés de parenthèses, voire des paragraphes.

¹¹ Avis du Conseil d'État n°60.165 du 16 juin 2020 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (doc. parl. n° 7547⁴, p.3) ; voir aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2021, n°152 du registre, Journal officiel, Mém.A, n°72, du 28 janvier 2021.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3),... Pour ce qui est des dispositions autonomes de la loi en projet, les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c),... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules (i), ii), iii),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. L'emploi de tirets est à écarter. 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 opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Les dispositions à insérer dans d'autres actes devront respecter les modes d'énumération employés dans ces actes.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation, pour écrire par exemple « loi ~~modifiée~~ du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles », « directive (UE) 2018/2001~~UE~~ du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables », « loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle », « loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat », « loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État », et « loi ~~modifiée~~ du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers ».

Les formules « un ou plusieurs », « de ce ou de ces », ainsi que les formules similaires, sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 3, point 9, à l'article 113, alinéa 1^{er}, première phrase, à remplacer, « à l'article 110, numéro 4, et aux articles 111, 111*bis*, et 111*ter* ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule uniquement au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire, à titre d'exemple : « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois », « Service psychosocial de la fonction publique », « Ministère de la fonction publique », « Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse », « Lycée technique pour professions de santé à Bascharage » et « Nouveau centre douanier ».

Lorsqu'on se réfère aux institutions, administrations, services, organismes, etc., il y a lieu de le faire de manière plus appropriée, en écrivant à titre d'exemple « Centre dans le bâtiment du Lycée technique de Bonnevoie actuel » et « Site de l'Université du Luxembourg au Kirchberg ».

Toute référence à une administration, un bâtiment, un projet de construction, etc., est à faire suivre de sa localité en insérant, de façon systématique, le terme « à » entre la dénomination et la localité afférente, pour écrire, à titre d'exemple : « Les Rotondes à Luxembourg », « Place de la Constitution à Luxembourg », « Police Syrdall à Oberanven », et « Centre pénitentiaire Uerschterhaff à Sanem ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

Il convient d'écrire uniformément « Voie pour bus », « Esch-sur-Sûre » et « Esch-sur-Alzette » en écartant les termes « voie bus », « Esch-s-Sûre », « Esch/Sûre », et « Esch/Alzette »

Il convient d'employer uniformément l'orthographe des dénominations des localités et lieux en langue française, en écrivant, à titre d'exemple : « Hëttermillen » au lieu de « Hëttermillen », « Pavillon Parc Trois Glands » au lieu de « Pavillon Parc 3 Eechelen », « Roost » au lieu de « Rouscht ».

Dans un souci d'harmonisation des formulations, il faut noter que lorsqu'un article insère un article nouveau dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« Après l'article [X] de la loi [...], il est inséré un article [Y] nouveau, libellé comme suit :
« Art. [Y]. [...]. » »

De même, lorsqu'un article insère une nouvelle subdivision au sein d'un article dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« À la suite [du paragraphe, de l'alinéa, du point, du numéro] [X] de la loi [...], il est ajouté [un paragraphe, un alinéa, un point, un numéro] [Y] nouveau, libellé comme suit :

« [Y] [...]. ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 3

Au point 1, le Conseil d'État signale qu'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. Partant, il y a lieu d'écrire « À l'article 22bis, alinéa 2, phrase liminaire, [...] ».

Au point 6, à l'article 111, alinéa 1^{er}, lettre c), à remplacer, il y a lieu d'écrire « d'un appartement ou d'une maison utilisés par le propriétaire ».

Au point 8, le Conseil d'État de soit de signaler qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour l'article 6. À l'article 111ter, paragraphe 1^{er}, à insérer, lorsqu'il s'agit d'introduire une version abrégée d'une notion, il y a lieu d'utiliser les termes « , ci-après « [...] », ». Partant, les termes « ou « PEPP » » sont à remplacer par les termes « , ci-après « PEPP », ». Au paragraphe 3, à insérer, les termes « du présent article » sont à supprimer car superfétatoires.

Au point 10, lettre a), à l'article 115, numéro 2a, à insérer, le Conseil d'État signale que les traités internationaux prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il faut écrire « Traité sur l'Union européenne », « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » et « Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ». À la lettre c), au numéro 15, dernière phrase, à remplacer, il y a lieu d'écrire « d'un appartement ou d'une maison utilisés par le propriétaire ».

Au point 11, à l'article 137, alinéa 5a, première phrase, à insérer, il y a lieu de remplacer les termes « des quatre premiers alinéas » par les termes « des alinéas 1^{er} à 4 ». À la quatrième phrase, il convient d'entourer les termes « entrepreneur de travail intérimaire », « contrat de mission » et « salariés intérimaires » de guillemets.

Au point 13, à l'article 154quater, alinéa 2a, à insérer, il y a lieu d'écrire « Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le crédit d'impôt peut [...] ».

Au point 14, à l'article 164bis, alinéa 9, numéro 9, à insérer, il y a lieu d'entourer les termes « groupe consolidé à des fins de comptabilité financière » de guillemets.

Article 4

Au § 22, paragraphe 2, deuxième phrase, à insérer, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 5, alinéa 4, première phrase.

Article 6

L'intitulé de l'article sous examen n'est pas à faire suivre d'un point. Cette observation vaut également pour les articles 40 et 41.

Article 7

L'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 7. Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs »

À l'article 1^{er}, deuxième phrase, de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, les termes « 31 décembre 2021 » sont remplacés par les termes « 31 décembre 2023 ». »

Article 8

L'article sous avis procède à des modifications de 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. Partant, il y a lieu d'adapter son intitulé dans ce sens.

Les points 1 et 2 sont partiellement à regrouper car ayant comme objet la modification de l'article 1^{er}, de la loi précitée du 17 décembre 2010.

Le Conseil d'État signale que la référence à une directive européenne à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « directive XXXX/YY/UE précitée ». Partant, pour ce qui est de la directive 2018/2001/UE dont l'intitulé complet a déjà été mentionné, il convient d'écrire aux occurrences suivantes « directive (UE) 2018/2001 précitée ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 3, point 1^o.

Au paragraphe 2, les termes « *in fine* » sont à supprimer car superfétatoires.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de reformuler l'article sous revue de la manière suivante :

« Art. 8. Modification de 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 »

L'article 1^{er} de 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 est modifié comme suit :

1^o Le paragraphe 1^{er} est remplacé par le texte suivant :

« (1) Les opérateurs [...] » ;

2^o Le paragraphe 2 est complété par les termes [...] »

Article 11

Au paragraphe 3, point 4^o, la formule « 800 heures-homme » est à revoir. Au point 5^o, lettre a), le Conseil d'État signale que l'acte auquel il est renvoyé n'existe pas. Conformément à l'observation générale, il y a lieu de citer l'intitulé correct de l'acte visé, pour écrire « loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ».

Au paragraphe 5, alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État signale qu'il est préférable d'employer la notion de « Gouvernement en conseil » au lieu de celle de « Conseil de gouvernement », étant donné que l'article 3 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement dispose que les membres du Gouvernement exercent leurs attributions soit individuellement soit « en conseil ». Cette dernière formulation vise donc la réunion délibérative des membres du Gouvernement et non pas l'institution, qui regroupe tous les ministres et secrétaires d'État et qui porte la dénomination de « Conseil de gouvernement ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 4, première phrase, et l'article 12, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire. À l'alinéa 4, troisième phrase, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire « Premier ministre, ministre d'État ».

Au paragraphe 6, et à l'instar de l'ensemble des articles du projet de loi sous avis, il y a lieu de citer l'intitulé complet de l'acte en question.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « sur le vu de l'avis préalable ~~de l'avis~~ de la commission spéciale ».

Au paragraphe 2, alinéa 3, il y a lieu de signaler que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi du terme « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa 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. Cette observation vaut également pour l'article 36, paragraphe 2.

Article 19

À l'intitulé de l'article, il est recommandé d'écrire « Fonds structurels européens ».

Article 22

À l'intitulé de l'article, le terme « Participation » est à écrire avec une lettre « p » initiale minuscule.

Article 24

Il y a lieu d'insérer une espace insécable entre la forme abrégée « L. » et le numéro d'article.

Article 26

À l'article 12, paragraphe 2, alinéa 2, point 1^o, à remplacer, il y a lieu d'écrire «, les répliques étant exclues ; ».

Article 27

L'article sous avis procède à des modifications de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 et son intitulé doit en faire état.

À l'occasion du remplacement de paragraphes dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est mis entre parenthèses.

Au vu de ce qui précède, l'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 27. Modification de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999

À l'article 50 de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999, le paragraphe 4 est remplacé comme suit :

« (4) [...] » »

À l'article 50, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « du dossier du projet de loi ». Cette observation vaut également pour les articles 29, paragraphe 1^{er}, 30, paragraphe 1^{er}, et 32, paragraphe 1^{er}. À l'alinéa 2, à remplacer, il y a lieu de signaler que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». En outre, les termes « sous d) » sont à remplacer par les termes « , lettre d) », ».

Article 34

À la deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « 1^{er} janvier 2022 » avec les lettres « er » en exposant.

Article 36

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État signale que les articles du Code du travail sont précédés de la forme abrégée « L. ».

Au paragraphe 2, il faut écrire « Gouvernement » avec une lettre « g » majuscule. Cette observation vaut également pour les articles 41 et 42.

Article 37

L'article sous avis procède à une modification de la loi du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles. Partant, il y a lieu de reformuler l'intitulé de la manière suivante :

« Art. 37. Modification de la loi du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles ».

Article 40

Les paragraphes 1^{er} et 2 ayant tous les deux pour objet de modifier la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain, l'article est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 40. Modification de la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'Etat à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain

La loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain est modifiée comme suit :

1° À l'article 1^{er}, les termes « trente et un mille euros » sont remplacés par les termes « quatre millions d'euros » ;

2° À l'article 3, le terme « vingt » est remplacé par le terme « quarante ». »

Article 44

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 45

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

L'article est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 45. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022, à l'exception :

1° de l'article 3, paragraphes 6, lettre b), et 10, lettre a), qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2021 ;

2° de l'article 3, paragraphes 1^{er} à 5, 6, lettre a), 7 à 9, 10, lettres b) à d), 11 à 13, et 15, et de l'article 4, qui sont applicables à partir de l'année d'imposition 2022 ;

3° de l'article 3, paragraphes 14 et 16, et de l'article 5, qui sont applicables aux exercices d'exploitation commençant à partir du 1^{er} janvier 2022. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 16 novembre 2021.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ