



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2021

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1^{er} octobre 2021
2. 7872 Projet de loi portant modification de
 - 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
 - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung »);
 - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
 - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
 - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
 - 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ;
 - 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 7878 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État 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 1^{er} 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'État ;
8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
9° 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 ;
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 I. 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
- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- 7879 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025
- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- Examen des avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) (pour le point 2)

M. Fassbinder Carlo, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)

M. Raymond Bausch, Directeur de l'Inspection générale des Finances (IGF) (pour le point 3)

M. Alex Folscheid, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (pour le point 3)

M. Pierre Lammar, du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (pour le point 3)

M. Yves Kohn, M. Marc Vanolst, de l'Inspection générale des Finances (IGF) (pour le point 3)

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP (pour le point 3)

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP (pour le point 2)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1er octobre 2021

Remarques préliminaires

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), informe la Commission que dans le contexte des travaux préparatifs liés au débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal¹, le parti politique déi gréng a soumis une liste de questions à l'attention de l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) ainsi qu'à l'attention de l'Administration des contributions directes (ACD). Le Président indique que les questions à l'attention de STATEC seront transmises audit institut alors que celles à l'attention de l'ACD seront transmises à l'administration à la suite de la publication du nouveau compendium « Analyse des données fiscales au Luxembourg » par le Conseil économique et social (CES), qui apportera sans doute certains éclaircissements supplémentaires. Les autres membres de la Commission sont, d'ici-là, invités à soumettre toute question supplémentaire au secrétariat de la Commission.

*

Le projet de procès-verbal est approuvé.

- 2. 7872 Projet de loi portant modification de**
1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- la loi générale des impôts («Abgabenordnung»);
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ;
3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En guise d'introduction, le Directeur de la Fiscalité du ministère des Finances explique que le projet de loi est d'une importance cruciale pour le ministère étant donné qu'il vise à limiter les fraudes fiscales par le renforcement de la coopération interadministrative. Le projet de loi modifie dans ce sens la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des

¹ Document parlementaire 7712

contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et de l'Administration des douanes et accises. Le projet de loi s'inscrit dans la suite des modifications qui ont été déjà faites à la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée par la réforme fiscale en 2017².

La modification opérée avec le présent projet de loi est nécessaire au vu du changement constant des modèles d'affaires des entreprises. L'idée est d'élargir le champ d'application de l'échange d'informations de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) à certains acteurs étatiques qui détiennent des informations essentielles permettant à l'AED de mieux remplir ses missions légales. Le Directeur de la Fiscalité tient à préciser que l'élaboration de ce projet de loi a été faite en collaboration étroite avec les acteurs étatiques concernés, à savoir le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), le ministre ayant les Transports dans ses attributions, le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). L'élargissement du champ de l'application de l'échange d'informations réalisé par le présent projet de loi est proportionné et limité au strict nécessaire. L'AED reste bien entendu soumise au secret fiscal.

Suite aux mots introductifs du Directeur de la Fiscalité, le Directeur de l'AED prend la parole pour présenter en détail le projet de loi 7872.

Il explique que ce projet de loi vise à résoudre des problèmes horizontaux et complexes qui touchent les compétences de plusieurs acteurs étatiques. Le Directeur cite, à titre d'exemple, le travail clandestin qui échappe à la fiscalité et aux cotisations sociales et qui, rémunéré le plus souvent en argent liquide, peut également constituer un risque en termes de blanchiment d'argent. Les normes sécuritaires et sanitaires applicables au travail ne sont pas non plus respectées dans le travail clandestin, causant ainsi une distorsion de concurrence avec les employeurs qui se soumettent à ces contraintes. Face à ce type de problème, les administrations restent souvent cloisonnées et opèrent avec des informations qui ne sont que partielles alors que l'État est, en fait, doté d'une personnalité juridique unique.

Le directeur de l'AED renvoie au rapport « Krecké » de 1997 qui fut la première initiative visant à renforcer surtout la coopération entre les trois administrations fiscales. Ce rapport a notamment été la base pour l'élaboration de la loi, en 2008, ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'ACD, de l'AED et de l'Administration des douanes et accises. Le périmètre de cette loi a connu sa plus grande extension dans le cadre de la réforme fiscale en 2017, où l'infraction de blanchiment a été étendue aux infractions fiscales pénales. Grâce à cette extension, le Parquet, le juge d'instruction et la Cellule de renseignement financier peuvent aujourd'hui transmettre des informations aux administrations fiscales sans que le secret d'instruction ne leur soit opposable.

Aujourd'hui force est toutefois de constater qu'il existe encore une réelle disparité entre l'approche nationale et l'approche européenne pour la coopération administrative. Alors qu'au niveau européen, la coopération administrative est de plus en plus promue et élargie vu l'ampleur des activités transfrontalières, les administrations au niveau national restent plutôt cloisonnées entre-elles. Afin de combattre plus efficacement la fraude fiscale et de renforcer l'efficacité de l'État, il est essentiel de promouvoir également la coopération administrative au niveau national et ceci en ayant recours à des moyens digitaux. Compte tenu de l'évolution croissante du nombre des assujettis à la TVA, le contrôle des déclarations de TVA se fait selon une approche d'analyse de risque, donc de façon plus ciblée et informatisée.

² Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017

Dans l'esprit de la loi modifiée de 2008, l'idée du présent projet de loi est d'élargir la coopération administrative à certains acteurs étatiques. Les dispositions proposées sont par ailleurs licites aux termes du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD). La légitimité et la proportionnalité des traitements à finalités liées sont données, en effet, par le fait que l'AED utilise les informations aux fins exclusives d'établissement et de perception de l'impôt et des taxes qui relèvent de ses compétences légales. Le Directeur de l'AED renvoie dans ce contexte à l'avis du Conseil d'Etat du 30 mars 2018 (n°52.422) dans lequel il avait commenté la licéité par rapport aux dispositions du Règlement (UE) 2016/679 précité comme suit : « *Aux termes de l'article 6 du règlement, la licéité du traitement dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.* »

Le Directeur de l'AED précise qu'au-delà de la coopération telle que fixée par la loi modifiée de 2008, il existe d'autres coopérations isolées au niveau de l'État. Par exemple, une coopération a été établie entre l'Inspection du Travail et des Mines et l'AED avec la loi du 15 décembre 2020 portant, entre autres, modification du Code du travail³, pour ce qui concerne la transmission électronique d'informations relatives à des chantiers situés sur le territoire du Luxembourg et des détachements de salariés. L'AED collabore en outre étroitement avec l'Administration du Cadastre et de la Topographie dans le cadre de la gestion de la Publicité foncière et le Fonds national de solidarité (pour ce dernier, en raison des déclarations de succession des bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS)).

Une spécificité de la TVA est qu'elle constitue une ressource propre de l'Union européenne. Les États membres sont obligés par le droit européen (et plusieurs arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne le soulignent) de mettre en œuvre tous les moyens administratifs pour percevoir la TVA.

Le Directeur de l'AED passe ensuite en revue les articles du projet de loi :

- Article 1^{er} : Cet article prévoit la transmission par voie informatique par le CCSS des relevés des travailleurs indépendants à l'AED. Cette transmission vise à garantir l'établissement correct de la TVA pour ceux qui exercent une profession agricole, libérale, artisanale ou commerciale. Cette transmission existe déjà pour les impôts directs.

³ Loi du 15 décembre 2020 portant modification :

1° du Code du travail en vue de transposer la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ;

2° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de

- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ;
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale.

- Article 2 : Cet article prévoit que le CCSS transmette par voie électronique à l'AED le nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que la masse salariale totale par entreprise sur une base annuelle. Ces informations permettent à l'AED d'approfondir son analyse de risque et de confirmer si les montants déclarés par les assujettis correspondent à la réalité.
- Article 3 : Le présent article prévoit que le ministère ayant les Transports dans ses attributions transmette par voie électronique à l'AED des données relatives aux véhicules soumis à l'immatriculation et détenus par des assujettis à la TVA (noms des titulaires, caractéristiques des voitures etc.). Le Directeur de l'AED explique que cette coopération permettra de lutter plus efficacement contre la fraude TVA de type « carrousel ». Cette disposition élargit une coopération qui était déjà prévue avec la loi modifiée de 2008.
- Article 4 :
 - o Nouvel article 15bis : Cet article prévoit un accès direct pour l'AED au registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions. Cet accès permet de vérifier que les personnes ayant obtenu une autorisation d'établissement se sont également inscrites à la TVA. A noter, qu'un droit d'accès de ce Ministère aux données de la TVA existe déjà.
 - o Nouvel article 15ter : Cet article prévoit la transmission par l'ADEM d'informations et de pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin réalisé par des bénéficiaires de prestations de chômage. L'ADEM détient aujourd'hui déjà un accès aux données TVA de l'AED.
 - o Nouvel article 15quater : Cet article prévoit que, sur demande, l'AED puisse obtenir de la part de la CSSF des documents concernant les entités soumises à sa surveillance, dès lors que ces renseignements sont nécessaires à l'administration dans le cadre de l'exercice strict de sa mission légale pour la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe d'abonnement. Cette collaboration se fait sous le respect strict du secret bancaire des clients. L'idée est de contrôler surtout les comptes annuels des fonds d'investissement qui n'ont pas de personnalité juridique (comme les fonds communs de placement) afin de vérifier la juste perception de la taxe d'abonnement (ces données ne figurant pas au RCS).
 - o Nouvel article 15quinquies : Cet article prévoit que les ministères, administrations, services et établissements publics de l'État, fournissent sur demande à l'AED tous renseignements qui sont nécessaires pour l'exercice de ses attributions en matière domaniale. En raison du Règlement (UE) 2016/679 (RGPD) certains services de l'État étaient devenus réticents à fournir des informations relatives aux occupants des parcelles détenues par l'État. En absence de ces informations, l'État est toutefois dans l'impossibilité d'exiger un loyer, au risque qu'à l'insu de l'AED les occupants puissent obtenir une prescription acquisitive.
- Article 5 : Aujourd'hui le privilège sur les biens meubles et l'hypothèque légale sur les immeubles, pour le droit de succession et le droit de mutation, s'éteignent après le délai d'un an à partir du délai pour le dépôt de la déclaration de succession. Il arrive dans la pratique que le délai actuel soit insuffisant, au regard de la complexité de certaines relations familiales ou de la dimension internationale de la succession. Les garanties du Trésor étant essentielles au recouvrement de l'impôt dû, le présent article vise à étendre leur portée à deux ans après le délai de dépôt de la déclaration.

- Article 6 : L'article 17 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. prévoit actuellement une déduction des droits de succession calculée sur la valeur des titres des sociétés luxembourgeoises en possession du défunt, et qui sont assujetties au moins pour les trois quarts de l'ensemble de leur capital à la taxe d'abonnement. Afin de redresser une possible contrariété avec le droit européen, et compte tenu du fait que cette déduction n'est guère appliquée en pratique car désuète (mis à part les organismes de placement collectif, les sociétés de droit luxembourgeois ne sont plus soumises à la taxe d'abonnement), il est proposé d'abroger ledit article 17.

*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP) pose la question de savoir si une étude a déjà été conduite pour quantifier le travail clandestin au Luxembourg. Il cite, dans ce contexte, une publication du Professeur Pierre Pestiau (Université de Liège) sur l'économie souterraine.

Le Directeur de l'AED explique qu'en raison des règles européennes, l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) doit, dans le cadre de l'établissement de la comptabilité nationale, faire une estimation de l'économie souterraine. Cet exercice est toutefois difficile à réaliser pour une petite économie ouverte comme le Luxembourg. Si la fraude était aisément quantifiable, alors elle serait certainement plus facile à combattre. Partant, toute quantification du travail clandestin se fait sur base d'estimations.

- 3. 7878 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État 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'État ;**
 - 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
 - 9° 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 ;**
 - 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 I. 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**

**7879 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la
période 2021-2025**

**Projet de loi 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour
l'exercice 2022**

Le Directeur de la fiscalité du ministère des Finances présente les articles de la loi budgétaire 2022 ayant trait à la fiscalité (chapitre 2 du projet de loi), ainsi que les commentaires du Conseil d'Etat à leur égard.

**Art. 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le
revenu**

Pour la description des paragraphes de cet article, il est renvoyé au commentaire des articles du document parlementaire n°7878.

Point 1

Au point 1, le Conseil d'Etat 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 22*bis*, alinéa 2, phrase liminaire, [...] ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

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

Le Conseil d'Etat constate que 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)⁴. 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 paneuropéens 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

4 « 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 »

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'Etat 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'Etat 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 en reprenant la pratique administrative actuelle qui s'est développée en l'absence d'un tel règlement⁵. Par conséquent, le Conseil d'Etat 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.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer les phrases en question.

Point 6

Le Conseil d'Etat constate que 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

⁵ « 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.

l'Administration des contributions directes⁶ 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'Etat 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.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat par rapport aux travaux d'entretien et de réparation, la Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'il n'est pas dans l'intention du législateur de considérer uniquement les dépenses importantes d'entretien et de réparation 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. A noter que dans ce règlement grand-ducal, y sont définis d'ailleurs non pas les frais d'entretien, ni les frais de réparation, mais les « dépenses importantes d'entretien et de réparation se rapportant à plus d'une année ».

Comme mentionné au commentaire des articles, il faut entendre, sous frais d'entretien et de réparation, 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. Dans le cas où la somme de ces frais d'entretien et de réparation, y compris les charges en relation avec le remboursement d'obligations contractées afin de financer des travaux d'entretien ou de réparation ou les frais d'acquisition en relation avec des installations solaires photovoltaïques ou thermiques, sont financés par des fonds provenant d'un contrat d'épargne-logement, le contribuable respecte les conditions de l'article 111, alinéa 1, lettre c), sans qu'il n'y ait lieu d'apprécier dans ce contexte si les dépenses d'entretien et de réparation respectent par ailleurs les conditions spécifiques fixées par le règlement grand-ducal précité du 31 juillet 1980, dont en particulier le critère de la moitié du loyer annuel.

La Commission des Finances et du Budget ne partage donc pas la compréhension du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate encore que 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'Etat 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

⁶ Circulaire LIR no111/3 du 2 novembre 2017, « Dépenses spéciales : cotisations d'épargne-logement – article 111 L.I.R. ».

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 nouveau 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'Etat renvoie à son avis du 15 novembre 2016⁷ 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'Etat 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.

A l'instar de ce qui avait été retenu dans le cadre de la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, la Commission des Finances et du Budget ne suit pas cette recommandation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat signale qu'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 ».

La Commission des Finances et du Budget adapte le texte dans ce sens.

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'Etat 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'Etat 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.

La Commission des Finances et du Budget est tout d'abord informée du fait que le règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 portant exécution de l'article 111*bis*, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu contient un article 4 qui est en effet une disposition en substance identique à celle de la première phrase de l'article 111*ter*, alinéa 8, à savoir que « *Le contrat de prévoyance-vieillesse doit prévoir la remise au souscripteur d'un document attestant le respect des conditions prévues à l'article 111bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et au présent règlement grand-ducal et mentionnant [...]* ». Le conditionnement auquel le Conseil d'Etat se réfère est uniquement prévu à la deuxième phrase du susdit alinéa 8. Afin de ne pas prévoir une exigence de formalisme plus stricte pour l'article 111*ter*, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer la deuxième phrase de l'article 111*ter*, alinéa 8.

Au point 8, le Conseil d'Etat signale 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

⁷ Avis du Conseil d'Etat 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).

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 111^{ter}, 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.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications suggérées par le Conseil d'Etat.

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'Etat propose de prévoir une adaptation du montant de 25 euros aux indexations de salaire.

Sur proposition du ministère des Finances, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat signale qu'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.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications suggérées par le Conseil d'Etat.

Art. 4. Modification de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« *Bewertungsgesetz* »)

Le Conseil d'Etat constate que l'article 4 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'Etat 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 de la part du Conseil d'Etat, 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'Etat accueille favorablement, le Conseil d'Etat 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'Etat 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 – 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. »

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ces modifications.

Art. 6. Modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes

La présente disposition modificative de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes vise à permettre d'affecter des employés de l'État auprès du service de révision.

Le Conseil d'Etat constate que cette disposition est sans lien avec le budget et doit être considérée comme un « cavalier budgétaire ». Le Conseil d'Etat 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'Etat en demande donc la suppression.

Si la disposition sous avis devait être maintenue, le Conseil d'Etat tient à souligner que l'ajout de la précision que le service de révision comprend également des employés d'Etat 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'Etat 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 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

*

Le Directeur de l'Inspection générale des Finances (IGF) parcourt les avis du Conseil d'Etat. Les points suivants sont abordés :

Art. 11. Nouveaux engagements de personnel

Le Conseil d'Etat soulève qu'au paragraphe 3, point 4°, la formule « 800 heures-homme » est à revoir.

La Commission des Finances et du Budget constate qu'il s'agit d'un terme utilisé dans les lois budgétaires précédentes.

Le Conseil d'Etat constate que le présent 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'Etat 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'Etat renvoie à ses considérations générales.

*

Un représentant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse présente l'amendement gouvernemental 3 (document parlementaire n°7878²), ainsi que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et la réponse du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Art. 25. – Modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse - NOUVEAU

Par le biais de l'amendement gouvernemental 3, un article 25 nouveau est inséré à la suite de l'article 24. Les articles subséquents sont renumérotés.

La modification proposée par l'amendement gouvernemental 3 concerne la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse à travers laquelle est introduite la gratuité de cinq repas principaux hebdomadaires au bénéfice des enfants inscrits à l'éducation précoce et aux enfants scolarisés au sens de l'article 3, point 2) de la même loi. La mesure a pour objet d'alléger la charge que représente le coût du repas et s'applique lorsque la situation de revenu du représentant légal, au sens des articles 3 et 23 de la loi précitée, est inférieure à 4 fois le salaire social minimum.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'article 25 nouveau a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse afin de réduire à 0 euro le montant à déduire de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour certaines catégories de bénéficiaires. Ces réductions se traduisent par le remplacement de l'annexe III de la loi précitée du 4 juillet 2008 par une nouvelle annexe III où les termes « jeune enfant » et « enfant scolarisé » sont remplacés respectivement par les termes « jeune enfant y non compris l'enfant inscrit à l'éducation précoce » et les termes « enfant scolarisé ou enfant inscrit à l'éducation précoce ». L'intitulé de l'annexe III reste inchangé et se libelle comme suit : « Annexe III ayant pour objet de déterminer le barème des montants déduits de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour le repas principal ».

En réduisant à 0 euro le montant à déduire pour les enfants scolarisés y compris les enfants inscrits à l'éducation précoce pour toutes les situations de revenu inférieur à quatre fois le salaire social minimum, les auteurs proposent de fait d'offrir la gratuité d'un repas principal à tous ces enfants.

Le Conseil d'Etat tient à relever que la loi précitée du 4 juillet 2008 distingue uniquement entre « jeune enfant » et « enfant scolarisé », en incluant la catégorie des enfants inscrits à l'éducation précoce dans la première catégorie. S'il est dans l'intention des auteurs de changer les deux définitions visées, le Conseil d'Etat demande, dans un souci de transparence, de procéder à la modification des définitions visées à l'endroit de l'article 3 de la loi précitée du 4 juillet 2008.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur le traitement des situations de jeunes enfants qui sont partiellement inscrits à l'éducation précoce et partiellement à d'autres modes de garde (crèche, assistant parental). Est-ce que pour ces enfants le montant à déduire est uniquement réduit à 0 euro pour les repas pris dans le cadre des journées d'inscription à l'éducation précoce au sein d'une maison relais ou est-il réduit à 0 euro pour tous les repas principaux, peu importe qu'ils soient servis à la maison relais, ou chez un autre prestataire adhérent au système du chèque-service accueil ? Que se passe-t-il si l'enfant est inscrit à l'éducation précoce pendant une matinée ou un après-midi, mais que le repas principal est pris chez l'assistant parental ou à la crèche ? Aux yeux du Conseil d'Etat, le texte en projet, dans sa rédaction actuelle, implique que le simple fait d'être inscrit à l'éducation précoce comporte pour cet enfant qu'il peut profiter de la gratuité des repas principaux. Si tel est l'intention des auteurs, ceci implique également que les jeunes enfants non inscrits à l'éducation précoce ne sont pas bénéficiaires de la gratuité des repas, alors que ceux qui fréquentent l'éducation précoce, même pendant une période isolée de la semaine, et qui pour le reste de la semaine sont inscrits à un autre mode de garde formel, profitent de cette gratuité. Pour le surplus, le Conseil d'Etat estime que la mesure envisagée risque d'augmenter la charge administrative dans le chef des prestataires qui devront désormais appliquer deux tarifs différents pour les jeunes enfants et s'interroge sur les mesures de contrôle mises en place pour retracer avec la précision administrative nécessaire si le nombre de repas subventionnés coïncide avec le nombre d'enfants éligibles pour en bénéficier.

Le barème actuellement en vigueur accorde la déduction maximale uniquement dans des situations de revenu qui sont considérées comme des « situation[s] de précarité et d'exclusion sociale ou bénéficiant d'un revenu minimum garanti », alors que le dispositif prévu par la loi en projet accorde cette déduction maximale à toutes les situations de revenu inférieur à quatre fois le salaire social minimum à condition que l'enfant concerné soit inscrit à l'éducation précoce ou soit scolarisé. Le commentaire de l'amendement sous avis reste muet quant aux raisons ayant amené les auteurs à prévoir dorénavant la gratuité du repas principal à des catégories de revenu ne relevant plus vraiment de situations de précarité et d'exclusion sociale. En outre, pour ces mêmes catégories de revenu, les montants à déduire pour les jeunes enfants non inscrits à l'éducation précoce restent inchangés, de sorte qu'ils ne bénéficient pas de la gratuité des repas principaux que l'article 25, tel qu'amendé, entend introduire pour les enfants scolarisés ou inscrits à l'éducation précoce. Ici encore les auteurs ne motivent aucunement leur choix.

Le Conseil d'Etat tient encore à attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'avantage financier concédé aux parents qui optent pour un mode de garde formel se trouve encore augmenté par la loi en projet. Comme relevé ci-dessus le barème en vigueur se concentrait en matière de subventionnement des repas sur les revenus relevant de situations de précarité, alors que la loi en projet relève le plafond de revenu jusqu'auquel les repas sont subventionnés au tarif maximal à quatre fois le salaire social minimum, soit environ 8 800 euros. Cet avantage financier n'est pas accordé aux familles dont les enfants viennent manger à la maison, ou chez des connaissances voire d'autres membres de famille, comme les grands-parents.

Par ailleurs, dans certaines communes, les places dans les maisons relais sont attribuées en fonction de la situation de revenu des parents. Le Conseil d'Etat ignore si dans les

catégories de revenus concernées par l'offre gratuite de repas principal proposée, toutes les demandes de places sont satisfaites. Si tel n'est pas le cas, les parents qui ont la chance de pouvoir se voir attribuer une place profitent de la gratuité des repas, alors que les autres parents, en sus de ne pas avoir de place et de devoir opter pour un autre mode de garde, doivent subvenir aux frais des repas par leurs propres moyens. Au vu de cette dernière observation, la disposition de l'article 25, tel qu'amendé, risque de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le **Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel**. Une solution pourrait être de supprimer l'article 25 de la loi en projet et de consacrer un projet de loi spécifique à l'introduction de la gratuité des repas principaux, voire au subventionnement des repas offerts dans les structures d'accueil d'enfants scolarisés ou fréquentant l'éducation précoce. Dans la rédaction de ce projet, les auteurs pourront alors notamment tenir compte du risque précité de non-respect du principe d'égalité devant la loi, exacerbé par l'introduction de la modification préconisée en cours d'année scolaire et qui est susceptible d'engendrer de nouvelles demandes d'inscription qui risquent de ne pas pouvoir être satisfaites.

Les membres de la Commission sont informés de l'envoi, par courrier du 30 novembre 2021, d'explications supplémentaires (voir doc. parl. n°7878¹⁴) au Conseil d'Etat. Le contenu de ce courrier est exposé aux membres de la Commission. (Note de la secrétaire-administrateur : une copie de ce courrier a été communiquée aux membres de la Commission à l'issue de la présente réunion.)

Echange de vues :

- M. Georges Engel approuve le fait que, si le Conseil d'Etat ne lève pas son opposition formelle à l'égard du présent nouvel article, la disposition afférente fasse l'objet d'un projet de loi séparé. Il propose qu'un report de l'entrée en vigueur de la disposition soit proposé au Conseil d'Etat afin de laisser le temps aux communes de s'y préparer.

Le représentant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse explique que le financement du chèque service provient, d'une part, de la participation parents et, d'autre part, de la participation des communes et de l'Etat qui se partagent la différence entre le coût total moins la participation parents sur une base 75-25 (75% Etat, 25% commune). Par le biais de la disposition de l'article 25, l'Etat assume désormais la participation parents pour les repas. Les communes ne sont donc confrontées ni à un changement de procédure, ni à une augmentation de leur financement.

Se pose la question d'une augmentation éventuelle des inscriptions dans les maisons relais induite par la gratuité des repas.

- Mme Martine Hansen souhaite savoir si le ministère de l'Education nationale dispose de données concernant le nombre d'enfants qui pourraient être inscrits dans une maison relais, d'une part, et du nombre de places offertes par les communes, d'autre part.

Le représentant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse répond que ce type de données n'est pas encore centralisé pour l'instant. Il rappelle que, par le biais du chèque-service, l'Etat participe au subventionnement d'un service qu'il n'offre pas lui-même. Ainsi le droit d'initiative de l'offre appartient aux communes, aux structures conventionnées et aux acteurs privés.

- M. Dan Biancalana revient aux critiques du Conseil d'Etat portant sur le fait que la loi en projet relève le plafond de revenu jusqu'auquel les repas sont subventionnés au tarif maximal à quatre fois le salaire social minimum.

Le représentant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse signale qu'il s'agit là d'une décision politique. Il rappelle que la garde d'enfants a beaucoup évolué ces dernières années au Luxembourg, passant tout d'abord par la mise en place de maisons relais en tant que mesure sociale, puis en tant que mesure permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et finalement à une mesure offrant l'accès à un enseignement de qualité aux enfants. Ainsi, les dernières mesures prises par le ministère de l'Education nationale n'ont pas pour but unique la lutte contre les situations de précarité et la gratuité des repas n'est donc pas uniquement à percevoir en tant que mesure sociale.

*

Un représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région présente le contenu de l'amendement gouvernemental 5.

Articles 26, 27 NOUVEAUX et 28 NOUVEAU (supprimé par la suite)

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 5**, sont insérés trois nouveaux articles 26, 27 et 28 (supprimé par la suite) visant à réintroduire l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1^{er} octobre 2021, date à laquelle une nouvelle tranche indiciaire est également échue. Les montants sont exprimés par rapport au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie, étant entendu que l'indexation ne jouera qu'à partir du 1^{er} octobre 2021 et que les montants payés avant cette date demeurent non indexés.

L'article 28 nouveau fixe l'entrée en vigueur des dispositions des articles 26 et 27 au 1^{er} octobre 2021 afin de permettre la prise en compte des indices survenant à partir de cette date.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que seul l'amendement 4 contient la traduction budgétaire des nouvelles dispositions introduites par l'amendement 5 en prévoyant l'augmentation des dotations initialement prévues. Il renvoie à son observation générale au sujet des « cavaliers budgétaires » et il demande la suppression des dispositions sous avis.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale que, s'il est recouru au procédé de munir les articles du dispositif d'un intitulé, il faut que chaque article soit muni d'un intitulé spécifique qui reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Cette observation vaut pour les articles 26 et 27 dans leur teneur amendée.

L'article 26, tel qu'amendé, est à reformuler comme suit :

« **Art. 26. Modification du Code de la sécurité sociale**

L'article 272 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« [...]. »

2° À la suite de l'alinéa 2, il est ajouté un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« Les montants prévus à l'alinéa 1^{er} [...]. » »

L'article 27, tel qu'amendé, est à reformuler comme suit :

« **Art. 27. Modification de la 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

L'article VI de la 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 est modifié comme suit :

1° L'alinéa 2 prend la teneur suivante :

« [...] »

2° À la suite de l'alinéa 3, il est ajouté un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« [...] » »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre la structure des articles 26 et 27 proposée par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'article 28 (supprimé), tel qu'amendé, le Conseil d'Etat donne à considérer que, lorsqu'une ou plusieurs dispositions modificatives doivent prendre effet à une date différente que celle de l'entrée en vigueur du dispositif, il convient de l'indiquer à l'article relatif à la mise en vigueur en fin de dispositif et non à l'article qui contient les dispositions modificatives. Partant, il convient de transférer le dispositif énoncé par l'article 28 du projet de loi, tel qu'amendé, à l'article 48, tel qu'amendé. L'article sous examen est à omettre et l'article relatif à la mise en vigueur de l'acte en projet est à compléter par un point 4°, libellé comme suit :

« 4° des articles 26 et 27, qui produisent leurs effets au 1^{er} octobre 2021. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat et de supprimer l'article 28 nouveau pour insérer les dispositions en question à l'article 48 (article 45 initial) du projet de loi. Les articles subséquents sont renumérotés.

*

Art. 46. (article 43 initial) Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les points soulevés par le Conseil d'Etat seront repris par le ministère des Finances dans la prochaine loi budgétaire.

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'Etat

La Commission des Finances et du Budget reprend certaines propositions d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son chapitre consacré aux observations générales d'ordre légistique.

*

Projet de loi 7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

Article 5

Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Le Conseil d'Etat signale, dans son avis, que d'après l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 12 juillet 2014, « [I]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. ».

Il constate que le montant maximal des dépenses n'est pas expressément fixé dans le projet de loi qui se borne à « arrêter » l'évolution des recettes et des dépenses pour les différents exercices de la période 2021-2025. Il demande de reformuler l'article 5 du projet de loi pour le rendre conforme aux exigences de la loi précitée du 12 juillet 2014. Cette proposition prend sa source dans une critique formulée à plusieurs reprises par le Conseil national des finances publiques et notamment dans son évaluation des finances publiques de novembre 2017⁸.

La Commission des Finances et du Budget constate que la formulation visée par le Conseil d'Etat dans son avis a été utilisée dans les lois budgétaires précédentes. Ainsi, elle décide de ne pas faire de modification en attendant une analyse plus approfondie sur la rédaction adéquate d'un tel passage et d'une éventuelle reformulation de l'article lors de la prochaine loi budgétaire afin de prendre en compte l'observation exprimée par le Conseil d'Etat.

Luxembourg, le 19 janvier 2021

Procès-verbal approuvé et certifié exact

⁸ Cf. Rapport du Conseil national des finances publiques « Évaluation des finances publiques » de novembre 2017, page 9.