

N° 8170²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant fixation des éléments et montants de la dotation allouée au Grand-Duc, à l'ancien Chef de l'Etat, au Grand-Duc Héritier, au Régent et au Lieutenant-Représentant et modifiant la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de réglementer à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

(6.6.2022)

La Commission se compose de : M. Mars Di Bartolomeo, Président-Rapporteur ; M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cecile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 7 mars 2023 par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

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

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 7 mars 2023.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 mai 2023.

Le 24 mai 2023, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Lors de cette même réunion, la Commission a désigné M. Mars Di Bartolomeo comme rapporteur et a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 6 juin 2022.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi vise à fixer le montant ainsi que les modalités applicables à la partie « *traitement* » de la dotation revenant aux bénéficiaires mentionnés à l'article 42 de la Constitution tel qu'il résulte de la loi 17 janvier 2023 portant révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, par opposition à la partie « *frais de fonctionnement* » qui elle, est traitée dans la loi budgétaire.

Actuellement, le budget alloué au Chef de l'État est défini à l'article 43 de la Constitution disposant que :

« La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. »

L'article prévoit deux types d'indemnisation pour le Chef de l'État qui ont pour vocation d'être complémentaires :

- une **liste civile** dont le montant était fixé par la Constitution, mais qui pouvait être adapté par la loi au moment de la succession au trône du nouveau souverain ; et
- des **frais de représentation** que la loi budgétaire pouvait allouer en sus à la Maison Souveraine.

Il est à noter que depuis 1948, le montant de la liste civile n'a jamais été adapté par voie législative.

Par contre, il fut adapté annuellement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

Dans la pratique des dernières années, la **liste civile** fut notamment utilisée par l'administration du Chef de l'État pour rémunérer les employés au service du Souverain n'ayant pas la qualité d'agents de l'État pour couvrir un besoin supplémentaire temporaire et exceptionnel en personnel et pour le paiement des pensions complémentaires des agents retraités de l'Administration des biens de S.A.R. le Grand-Duc, agents qui étaient, à l'époque, embauchés sous un statut de droit privé afin de combler la différence par rapport au régime de pension de la fonction publique.

Les **frais de représentation**, pour leur part, sont aujourd'hui utilisés comme moyen de rémunération du Grand-Duc, du Grand-Duc Héritier et, le cas échéant, de l'ancien Grand-Duc.

La récente réforme au niveau de l'organisation et du fonctionnement de l'administration au service du Chef de l'État s'inscrit dans la même logique, en instaurant au bénéfice du Grand-Duc et de sa famille une administration autonome par le biais de l'arrêté grand-ducal modifié du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc. L'objectif de cette réforme visait à garantir une plus grande transparence et à opérer une stricte séparation entre les volets officiels et privés quant aux coûts de la Cour grand-ducale.

D'un point de vue budgétaire et comptable, la Maison du Grand-Duc est désormais soumise à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, ce qui implique notamment le respect de la circulaire budgétaire et le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses par la Direction du contrôle financier et l'ensemble des dépenses en faveur de la Cour grand-ducale sont prises en charge à travers des articles budgétaires regroupés sous la section « *Maison du Grand-Duc* », afin d'assurer la transparence à cet égard.

D'autre part, la réforme prévoit l'attribution d'une « indemnité de fonction » pour le Chef de l'État, allouée forfaitairement et dont il pourra librement disposer.

La révision constitutionnelle entrant en vigueur le premier juillet 2023 offre ainsi l'occasion de parachever les efforts entrepris récemment en supprimant la liste civile et les frais de représentation pour laisser la place à une dotation transparente et plus démocratique dans la mesure où elle est fixée par la loi.

Dans ce nouveau régime, seul le principe de la dotation est prévu dans le texte de la loi fondamentale, qui reste cependant muet tant sur le montant que sur les éléments de cette dernière. Pour leur fixation, la Constitution renvoie à la loi.

Partant, le rôle du Parlement serait renforcé. L'intervention du législateur permet d'adapter plus facilement le montant ou les éléments de la dotation aux besoins concrets. Enfin, la transparence est améliorée dans la mesure où les citoyens peuvent plus facilement prendre connaissance des fonds publics alloués à la Cour grand-ducale.

Dans le même ordre d'idées, la Constitution révisée consacre à l'article 42, premier paragraphe, également le principe d'une indemnisation de l'ancien Chef de l'État, du Grand-Duc Héritier ainsi que du Régent et du Lieutenant-Représentant et renvoie pour la fixation du montant et de ses éléments à la loi. Le projet fixe le montant et les modalités d'une rémunération prévue pour le Grand-Duc Héritier, pour l'ancien Chef de l'État ainsi que pour le Régent et le Lieutenant-Représentant.

Au cas où le Grand-Duc Héritier exercerait également la fonction de Régent ou porterait le titre de Lieutenant-Représentant, il ne recevrait qu'une seule fois cette rémunération.

L'indemnité forfaitaire, exprimée en points indiciaires, sera fixée de manière transparente par la loi, ce qui constitue la différence et la nouveauté majeure par rapport à la liste civile. La loi budgétaire inscrira la somme correspondante dans le budget de l'État.

Pour la détermination du montant de l'indemnité forfaitaire, il est proposé de s'orienter à la pratique actuelle en la matière. Le montant qu'il est proposé d'allouer aux bénéficiaires correspond ainsi à celui prévu aux articles budgétaires 00.0.10.002 – Frais de représentation du Chef de l'État et 00.0.10.003 – Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier, de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023. Le montant est adapté périodiquement aux variations du coût de la vie, constatées par l'indice pondéré des prix à la consommation.

Le montant est versé par tranches mensuelles d'un douzième aux bénéficiaires.

L'indemnité étant forfaitaire, elle est à la libre disposition du bénéficiaire qui ne doit pas justifier de son utilisation.

Finalement, il y a lieu de préciser que les bénéficiaires, tout en étant déclinés au masculin dans le texte de la loi, peuvent évidemment relever du sexe féminin, conformément aux termes de l'article 44, paragraphe 1^{er} de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (article 3 de la Constitution actuelle).

*

III. AVIS

• Avis du Conseil d'Etat (16.5.2023)

La Haute Corporation note que le présent projet de loi vise à régler certains aspects que le Conseil d'État avait mis en évidence dans son avis complémentaire du 14 mars 2017 concernant la proposition de révision n° 6030, dont notamment celui de l'adaptation périodique du montant des dotations aux fluctuations économiques, qui est réglée du fait de la fixation du montant des différentes dotations en points indiciaires. Le projet de loi fixe par ailleurs le montant des dotations et prévoit un cadre général de financement ainsi mis à disposition des bénéficiaires concernés. Il n'opère toutefois pas de ventilation des éléments composant les différentes dotations par grandes catégories budgétaires.

Finalement, le Conseil d'Etat considère que l'article 1^{er}, qui reprend la liste des bénéficiaires potentiels de la dotation figurant à l'article 54 de la Constitution révisée, est superfétatoire et peut être omis.

*

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

Dans le cadre de ses travaux, la Commission décide de tenir compte de tous les observations émises par le Conseil d'État. Au vu de la suppression de l'article 1^{er}, elle adapte les renvois à l'intérieur du dispositif.

Les membres de la Commission ont également abordé la question du régime fiscal et de sécurité sociale applicable aux membres de la Famille souveraine.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations d'ordre légistique

La Commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

Intitulé

Dans un souci de cohérence avec l'article 54 de la Constitution révisée, la Commission décide de tenir compte d'une observation du Conseil d'État visant à remplacer les termes « Chef de l'État » par ceux de « Grand-Duc ». Cette modification a été effectuée à l'endroit de l'intitulé du projet de loi ainsi qu'à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, et à l'article 3, paragraphes 2 et 3.

Ancien article 1^{er} (supprimé par la Commission)

Le projet de loi tel que déposé par le Gouvernement prévoyait un article 1^{er} énumérant les bénéficiaires de la dotation fixée qui reprenait la liste prévue à l'article 54 de la Constitution révisée.

Le Conseil d'État estime que cette liste est superflète et qu'il convient de l'omettre en conséquence.

La Commission décide de tenir compte de cette observation de la Haute Corporation et de supprimer l'article 1^{er}. Ceci a comme conséquence la renumérotation des articles subséquents et l'adaptation de certains renvois.

Article 1^{er} (initialement l'article 2)

L'article 1^{er} détermine les montants de la dotation aux différents bénéficiaires. L'article est divisé en trois paragraphes qui sont maintenus en leur teneur initiale étant donné que ces dispositions ne suscitent aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit une dotation annuelle pour le Grand-Duc et le Régent à hauteur de 24 674 points indiciaires.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit une dotation annuelle pour l'ancien Chef de l'État, le Grand-Duc Héritier et le Lieutenant-Représentant à hauteur de de 10 282 points indiciaires.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 indique que la valeur des points indiciaires correspond à la valeur fixée à l'article 2, paragraphe 4, point 1^o, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, l'assimilant ainsi à celle applicable aux fonctionnaires de l'État.

Article 2 (initialement l'article 3)

L'article 2 détermine les principes applicables à la dotation. L'article est divisé en deux paragraphes.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} détermine le principe que seule une personne majeure peut toucher la dotation.

Le paragraphe 1^{er} ne suscitant aucun commentaire de la part du Conseil d'État, la Commission décide de le maintenir en sa teneur initiale.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 indique qu'un bénéficiaire, qui réunit en sa personne deux qualités, ne peut toucher qu'une seule dotation. Cette disposition vise notamment l'hypothèse où le Grand-Duc Héritier exerce également les fonctions de Lieutenant-Représentant ou de Régent, auquel cas il n'aurait droit qu'à une seule dotation.

Le Conseil d'État observe que la disposition en sa teneur initiale ne précise pas quelle dotation serait à attribuer et émet une proposition de texte pour compléter le paragraphe 2 et préciser que le montant le plus élevé est touché.

La Commission décide de retenir cette proposition de texte.

Article 3 (initialement l'article 4)

L'article 3 précise les modalités de versement de la dotation annuelle. L'article est divisé en quatre paragraphes qui sont maintenus en leur teneur initiale étant donné que ces dispositions ne suscitent aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit qu'un douzième de la dotation est versé mensuellement au premier jour du mois au bénéficiaire concerné.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 vise le cas où le Grand-Duc Héritier, l'ancien Chef de l'État ou le Lieutenant-Représentant accède aux fonctions de Grand-Duc ou de Régent. Dans ce cas, la nouvelle dotation est versée dès le mois qui suit sa prise de fonction.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 vise le cas de l'abdication du Grand-Duc. Dans ce cas, la dotation prévue pour l'ancien Chef de l'État lui est versée à partir du mois qui suit son abdication.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 vise le cas de la cessation des fonctions du Régent. À moins qu'il n'assume une des autres fonctions visées par le projet de loi, il n'a plus droit à une dotation à partir du mois qui suit la cessation de ses fonctions.

Article 4 (initialement l'article 5)

L'article 4 modifie l'article 2 de la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de régler le nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg afin de tenir compte des modifications opérées dans la Constitution.

Au vu de la disparition des notions de « liste civile » et de « frais de représentation », celles-ci sont remplacées par celle de « dotation » dans la disposition qui l'exempte de l'imposition directe sur les revenus.

En outre, la disposition précise que les revenus provenant de la jouissance du Palais de Luxembourg et du château de Berg sont également exemptés des impôts.

Dans sa teneur initiale, la disposition visait également le château de Walferdange. À ce titre, le Conseil d'État note que la famille grand-ducale n'a actuellement ni la propriété ni la jouissance dudit château. Après avoir reçu la confirmation que tel est le cas, la Commission décide de suivre le Conseil d'État et de supprimer la référence audit château.

Article 5 (initialement l'article 6)

L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} juillet 2023, date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la Constitution qui motivent le présent projet de loi.

Le libellé retenu par la Commission tient compte d'une observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8170 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant fixation des éléments et montants de la dotation allouée au Grand-Duc, à l'ancien Chef de l'Etat, au Grand-Duc Héritier, au Régent et au Lieutenant-Représentant et modifiant la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de régler à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg

Art. 1. (1) Pour le Grand-Duc et le Régent, le montant de la dotation annuelle s'élève à un montant de 24 674 points indiciaires.

(2) Pour l'ancien Chef de l'État, le Grand-Duc Héritier et le Lieutenant-Représentant, le montant de la dotation annuelle s'élève à un montant de 10 282 points indiciaires.

(3) La valeur du point indiciaire est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 1°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Art. 2. (1) Le bénéficiaire doit être majeur afin de pouvoir toucher la dotation annuelle.

(2) Le bénéficiaire qui réunit en sa personne plusieurs des qualités visées l'article 54 de la Constitution, ne touche qu'une seule dotation annuelle.

En cas de cumul de plusieurs des qualités visées à l'article 54 de la Constitution, le bénéficiaire touche la dotation dont le montant est le plus élevé.

Art. 3. (1) La dotation annuelle, telle que fixée à l'article 2, est versée aux bénéficiaires par tranches mensuelles d'un douzième du montant. Le versement s'effectue le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée.

(2) Le bénéficiaire visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, qui accède à la fonction de Grand-Duc ou de Régent, reçoit la dotation annuelle prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, à partir du mois qui suit sa prise de fonction.

(3) Le Grand-Duc qui cesse ses fonctions reçoit la dotation annuelle prévue à l'article 2, paragraphe 2, à partir du mois qui suit la cessation de ses fonctions.

(4) Le Régent qui cesse ses fonctions ne reçoit plus de dotation annuelle à partir du mois qui suit la cessation de ses fonctions, sans préjudice quant à une dotation à laquelle il peut prétendre en raison d'une autre qualité visée à l'article 54 de la Constitution.

Art. 4. L'article 2, de la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de régler à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg, est remplacé par la disposition suivante :

« Sont exempts des impôts directs sur le revenu :

1° la dotation allouée au Grand-Duc et aux membres de la famille souveraine conformément à la loi du JJ.MM.AAAA. ;

2° les revenus provenant de la jouissance du Palais de Luxembourg et de la propriété grand-ducale privée du château de Berg, ainsi que des parcs et dépendances y attenants situés dans la commune et section de Berg. »

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution.

Luxembourg, le 6 juin 2022

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

