

N° 7050³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2017 et modifiant:**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**
- 2) la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier**
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale**
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**
- 5) 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**
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002**
- 7) le Code de la sécurité sociale**
- 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016**
- 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**
- 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(15.11.2016)

Par dépêche du 18 octobre 2016, 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.

Au jour de l'adoption du présent avis, aucun avis d'une chambre professionnelle n'a encore été communiqué au Conseil d'État.

Par dépêche de ce jour, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous avis, à la demande du ministre des Finances. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements.

Le projet de budget 2017 se présente en trois 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 présente le cadre européen de la politique budgétaire et décline le projet de budget 2017 suivant la méthodologie européenne dite SEC2010;
- le volume 3 concerne un projet de loi séparé portant sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2020.

En ce qui concerne le volume 3, le Conseil d'État renvoie à son avis distinct sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020¹. Le présent avis ne se rapporte par conséquent qu'aux volumes 1 et 2 du projet de loi concernant le budget 2017².

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Au vu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'État limitera son examen aux grandes lignes du projet de budget 2017 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

Le projet de budget 2017, comparé avec le projet de budget 2015 et le projet de budget 2016, se présente ainsi:

Tableau 1: Le budget pour l'exercice 2017, comparaison

(en millions d'euros, hors chiffres emprunts nouveaux)

	<i>2015 Compte</i>	<i>2016 Budget</i>	<i>2017 Projet</i>	<i>Différence 2016/2017</i>	<i>Différence en % 2016/2017</i>
Recettes	12.818,8	13.066,6	13.243,9	+177,3	+1,4%
Dépenses	13.279,5	13.504,8	14.019,6	+514,8	+3,8%
Solde = Besoin de financement	-460,7	-438,2	-775,7	-	-

Source: Projet de budget 2017, volume 1, page 27*

Les constats suivants peuvent être tirés du tableau qui précède:

- Le découvert du budget de l'État passe de 438,2 millions à 775,7 millions d'euros entre 2016 et 2017, ce qui correspond à une augmentation de 337,5 millions d'euros. À titre de comparaison, le découvert dans le budget pour l'exercice 2015 était de 568,3 millions d'euros.
- Au niveau des recettes, la progression des recettes se chiffre à 1,4%. Cette augmentation se situe en retrait par rapport à la période 2015-2016 (+5,6%) et s'explique, selon les auteurs du projet de loi, par l'impact de la future réforme fiscale, alors que, sans celle-ci, les recettes auraient augmenté de 4% se situant ainsi au-dessus de l'évolution des dépenses.
- Du côté des dépenses, l'augmentation se situe à 3,8%. L'augmentation des dépenses s'élevait à 4,3% entre le budget 2015 et le budget 2016.

¹ Doc. parl. n° 7051

² Doc. parl. n° 7050

– Alors que l’augmentation des recettes dépassait encore celle des dépenses dans la comparaison des budgets 2015 et 2016, le budget 2017 se caractérise par le dépassement du rythme de croissance des dépenses face à celui des recettes. Déjà dans son avis du 17 novembre 2015 sur le budget pour l’exercice 2016, le Conseil d’État avait relevé que „Compte tenu de l’objectif d’assainissement budgétaire, le chiffre en progression des dépenses interpelle le Conseil d’État qui invite à la prudence et au contrôle continu des dépenses de l’administration centrale – et ce nonobstant les perspectives de croissance qui, de manière ponctuelle, peuvent paraître meilleures qu’escomptées mais qui sont soumises à de nombreux aléas et qui sont, par conséquent, loin d’être garanties.“ Au regard de l’évolution des dépenses constatée ci-dessus, même si elle se situe légèrement en-dessous de l’évolution de l’année précédente, cette observation continue d’être pertinente aujourd’hui.

Le Conseil d’État constate encore que, lorsqu’on fait une comparaison de l’évolution des recettes et des dépenses avec celle d’autres États membres de l’Union européenne (cf. tableaux 2 et 3), ces autres États ont réussi à mettre en œuvre un cadre de maîtrise des dépenses par rapport à l’évolution des recettes.

*Tableau 2: Total des dépenses de l’administration publique
(administration centrale, administrations locales, sécurité sociale)*

(en millions d’euros)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>
2008	15.135,4	177.993,6	1.116.223,0	1.057.611,0	278.419,0	882.031,4
2009	16.692,5	188.832,7	1.170.508,0	1.100.609,0	297.480,0	816.123,4
2010	17.728,8	194.553,1	1.219.219,0	1.128.022,0	304.107,0	880.605,9
2011	18.287,2	206.287,2	1.208.565,0	1.151.537,0	302.010,0	871.330,2
2012	19.440,1	216.339,4	1.221.782,0	1.186.020,0	303.865,0	957.228,7
2013	20.135,7	218.295,4	1.263.718,0	1.205.267,0	302.036,0	915.281,6
2014	20.851,8	220.844,8	1.298.207,0	1.226.643,0	306.204,0	987.530,4
2015	21.573,1	221.018,5	1.331.861,0	1.242.785,0	305.355,0	1.104.290,2
2008-15	42,5%	24,2%	19,3%	17,5%	9,6%	25,2%

Source: Eurostat

Dans les États membres de la zone euro (19 pays), les dépenses ont augmenté pour la même période de 13,1% et celles dans l’Union européenne (28 pays) de 15,1%.

*Tableau 3: Total des recettes fiscales de l’administration publique
(administration centrale, administrations locales et sécurité sociale)*

(en millions d’euros)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>
2008	16.401,2	174.066,7	1.111.692,0	994.078,0	279.849,0	786.138,0
2009	16.443,0	170.036,4	1.090.918,0	961.731,0	263.942,0	641.734,6
2010	17.464,3	180.054,0	1.110.315,0	992.227,0	272.585,0	705.347,1
2011	18.508,5	19.709,0	1.182.702,0	1.046.576,0	274.438,0	728.368,0
2012	19.592,3	200.022,9	1.220.853,0	1.085.572,0	278.801,0	786.330,7
2013	20.580,9	206.474,6	1.258.366,0	1.119.891,0	286.539,0	799.270,0
2014	21.569,7	208.590,3	1.306.759,0	1.141.797,0	291.176,0	858.019,9
2015	22.369,3	210.673,2	1.354.784,0	1.166.276,0	292.596,0	992.597,6
2008-15	36,4%	21,0%	21,9%	17,3%	4,5%	26,3%

Source: Eurostat

Pour la zone euro (19 pays), l’augmentation des recettes dans la période 2008-2015 s’élève à 13,6% comparé avec une augmentation de 15,4% pour l’ensemble de l’Union européenne (28 pays).

On constate ainsi, pour le Luxembourg, une augmentation constante des recettes (+36,44% pour la période 2008-2015), mais accompagnée d'une augmentation encore plus importante des dépenses (+42,5% pour la période 2008-2015). À l'exception des Pays-Bas et du Luxembourg, le taux de progression des recettes et des dépenses des autres États membres analysés ainsi que de la zone euro (19 pays) et de l'Union européenne (28 pays) se situe dans une plus grande logique de maîtrise des dépenses et recettes de l'administration publique.

*

Le budget pour l'exercice 2017 intervient dans une période de croissance soutenue, mais liée à un nombre important d'incertitudes qui incitent à une prudence certaine dans l'élaboration des prévisions économiques et qui se répercuteront sur l'évolution des recettes et dépenses des administrations publiques dans les années qui viennent.

Le niveau des investissements de l'administration centrale, dont la progression en 2017 (4,8%) est moindre par rapport à celle des deux années précédentes (2015: 20,5% et 2016: 14%), ainsi que le nombre d'autres dépenses (comme, par exemple, les transferts à la Sécurité sociale, les politiques familiales et de santé, le recrutement dans la fonction publique de plus de 1.000 personnes en 2017) risquent de créer des contraintes budgétaires structurelles pour les exercices suivants, de sorte qu'il est à craindre que, dans l'hypothèse d'une dégradation de la croissance économique dans les prochaines années, le déficit budgétaire pourrait s'accroître, nécessitant des mesures d'assainissement budgétaire tant du côté des dépenses que de celui des recettes ainsi qu'un recours plus important à des financements externes affectant le niveau de la dette publique.

Face à cette évolution inédite, et l'importance des recrutements auprès de l'État pour 2017, le Conseil d'État aurait voulu avoir une justification.

À propos des investissements publics, le Conseil d'État regrette l'absence dans le projet de budget 2017 d'un tableau retraçant l'évolution de ces investissements en pourcentage de PIB.

Tableau 4: Tableau synthétique de l'évolution de l'économie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes (%)	+3,3	+3,3	+2,5	+4,1	+4,3	+5,1
Dépenses (%)	+4,2	+4,6	+4,3	+3,8	+4,2	+4,4
Dette publique (% de PIB)	21,0	22,4	22,9	23,1	23,2	23,5
PIB réel (%)	+4,8	+2,9	+4,5	+4,9	+3,5	+2,3
Inflation (%)	0,5	0,2	1,6	1,7	1,9	2,0
Chômage (%)	6,8	6,4	6,6	6,0	6,0	6,7

Source: 17ème actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020

Ce tableau pourrait à première vue laisser penser que la situation économique du Luxembourg ne susciterait pas d'inquiétudes, malgré un léger tassement à la fin de la période examinée.

Parmi les facteurs qui doivent inciter à la plus grande prudence, on peut notamment citer:

- La croissance incertaine des pays émergents, notamment l'Inde, la Chine, la Russie et le Brésil;
- L'évolution incertaine du prix des produits pétroliers;
- Les incertitudes concernant les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ainsi que leurs répercussions sur l'économie de l'Union européenne en général et sur l'économie luxembourgeoise en particulier;
- Les incertitudes liées au développement de la situation économique en Grèce, voire même dans d'autres États de la zone euro, comme en Italie;
- L'évolution de l'économie de nos partenaires commerciaux les plus importants de la zone euro;
- L'impact des règles BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) sur l'économie luxembourgeoise, qui dépend encore substantiellement du secteur financier. Selon le Fonds monétaire international, „*the medium-term outlook depends on Luxembourg's adjustment to the tax transparency challenges*“,

mais cette institution y voit cependant aussi une opportunité pour le Luxembourg (IMF 2016 Article IV Staff Report);

- L'évolution démographique du Luxembourg caractérisée par le vieillissement de la population et la presque nécessaire croissance démographique afin d'assurer la viabilité des finances publiques. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux observations qu'il a faites dans son avis du 17 novembre 2015 sur le budget pour l'exercice 2016 (doc. parl. n° 6900²).

Selon le Conseil national des finances publiques (CNFP) dans son évaluation des finances publiques à l'occasion de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020, „comparées aux prévisions des institutions internationales, les prévisions s'avèrent prudentes pour 2016 et optimistes pour 2017 et 2018. En comparaison aux prévisions établies par la LPFP 2015-2019³, les projections macroéconomiques, sur le moyen terme, sont également beaucoup plus optimistes. Le CNFP estime toutefois que ces prévisions macroéconomiques sont à interpréter avec prudence“ (p. 5).

Partant, comme le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le souligner dans ses avis sur les budgets des exercices précédents, il s'agit de mener une véritable politique budgétaire de contrôle des dépenses et de mener à temps les réformes structurelles nécessaires afin de prévenir une dégradation de la situation financière des administrations publiques qui ne sera pas sans conséquence sur la population luxembourgeoise.

Dans cet ordre d'idées, il convient de ne pas perdre de vue que des réformes auront aussi un impact budgétaire. Ainsi la Banque centrale du Luxembourg évalue à 1,5% de PIB l'impact de la réforme fiscale qui devra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. La 17^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 chiffre cet impact à 0,6% du PIB pour 2017 et 0,8% du PIB pour les années 2018 à 2020. À ce sujet, la Chambre de commerce, dans son avis du 11 octobre 2016 (doc. parl. n° 7020¹), critique cette réforme pour intervenir de manière pro-cyclique et représenter un coût excédant le surplus structurel des administrations publiques luxembourgeoises.

Ce solde des administrations publiques se présente pour la période 2017-2020 comme suit:

Tableau 5: Solde des administrations publiques

	<i>En % du PIB</i>			
	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Solde nominal				
Administration centrale	-1,7	-1,5	-1,4	-1,1
Administrations locales	+0,3	+0,2	+0,2	+0,2
Sécurité sociale	+1,5	+1,4	+1,4	+1,3
Administration publique	0,0	+0,1	+0,2	+0,4
Solde structurel	+0,6	0,0	0,0	+0,6

Source: Projet de budget 2017, volume 1, page 24*

Le solde nominal de l'administration centrale pour l'exercice 2017 (-1,7% du PIB) se situe en dessous du taux de 2016 (-0,8% du PIB) et de 2015 (-1,5% du PIB). Il se situe en dessous du taux prévu pour 2017 dans la 16^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019 (voir budget 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 23*). Ce n'est que par le solde positif des administrations locales, mais surtout de la sécurité sociale que le solde nominal des administrations publiques n'est pas négatif. Ce dernier a été revu à la baisse pour les années 2018 et 2019 dans la 17^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance par rapport à la 16^{ème} actualisation de ce programme (2018: 0,1% du PIB par rapport 0,9% du PIB; 2019: 0,2% du PIB par rapport 0,8% du PIB).

Le même constat vaut pour l'administration centrale (2018: -1,5% du PIB par rapport -0,6% du PIB; 2019: -1,4% du PIB par rapport -0,6% du PIB)

3 Loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.

Dans son avis précité, le CNFP constate qu'„il est indéniable que l'évolution tant du solde nominal que du solde structurel va se dégrader à partir de 2017 et qu'elle se présente désormais de manière considérablement moins positive par rapport aux estimations précédentes. C'est principalement au niveau de l'administration centrale que l'équilibre budgétaire n'est plus atteint et que la situation se détériore davantage à moyen terme (...). Son déficit risque ainsi d'atteindre des niveaux absolus rencontrés lors de la crise financière en se rapprochant à un niveau de 1 milliard d'euros dès 2017. La marge de manœuvre budgétaire pour répondre à un éventuel choc économique, voire à d'autres imprévus, se trouvera donc potentiellement limitée sur la base de ces prévisions budgétaires du PSC⁴ 2016-2020" (p. 10).

Quant à la dette publique, celle-ci reste stable entre 23,6 et 23,8% du PIB dans les exercices 2017 à 2020.

Tableau 6: Evolution de la dette publique

	Millions d'euros	% du PIB
2017	13.474	23,6
2018	14.476	23,8
2019	15.343	23,8
2020	15.998	23,7

Source: Projet de budget 2017, volume 1, page 22*

En raison de l'évolution du PIB, le montant de la dette va aussi s'accroître à près de 16 milliards d'euros en 2020, mais reste en dessous de l'objectif des 30% du PIB que le Gouvernement s'est fixé. Le Conseil d'État fait toutefois observer que les projections antérieures avaient prévu un accroissement moins important de la dette.

Le Luxembourg profite à ce sujet de sa notation „AAA" ainsi que des taux d'intérêts historiquement faibles, ce qui lui permet de maintenir une charge d'intérêts acceptable autour de 0,3% du PIB. Il va de soi qu'une dégradation de la notation du Luxembourg ou l'augmentation du taux d'intérêt au-delà de 1,5% auraient une influence non négligeable sur les finances publiques.

Le Conseil d'État note que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) a été abaissé de +0,5% du PIB à -0,5% du PIB à partir de 2017 au regard des calculs de la Commission européenne sur les coûts liés au vieillissement de la population (*ageing report 2015*). „Ce faisant", constate le Conseil national des finances publiques, „le Gouvernement a implicitement endossé les hypothèses sous-jacentes à cette nouvelle référence, à savoir un plafonnement de la dette publique à 60% du PIB au lieu des 30% du PIB visés dans le programme gouvernemental ainsi qu'une nouvelle projection démographique fortement révisée à la hausse à 1,1 million d'habitants d'ici 2060 alors que l'estimation précédente reposait encore sur une hypothèse de quelque 700.000 habitants seulement." (p. 12). Le CNFP a même, certes sur base de calculs théoriques, considéré que „le nouvel OMT (...) n'est guère compatible avec l'objectif d'une maîtrise durable des finances publiques, avec à la clé une stabilisation de la dette" (p. 71).

*

Du côté des recettes, le projet de loi indique que „l'évolution modérée du total des recettes de l'administration centrale s'explique dans une très large mesure par l'impact progressif à partir de l'exercice 2017 du projet de réforme fiscale dont les répercussions sur le solde de l'Administration publique ont été estimées comme suit:

2017.....	373 millions
2018.....	503 millions
2019.....	524 millions
2020.....	524 millions" (doc. parl. 7050, p. 27*).

4 Programme de stabilité et de croissance.

Sans l'incidence de ce projet de réforme fiscale, l'augmentation des recettes prévue de +1,4% aurait été, selon les auteurs du projet de budget, de +4%, donc supérieure à l'augmentation des dépenses de +3,8% pour l'exercice 2017. Les impôts directs connaîtraient une progression de 2,5% par rapport au budget 2016 et les impôts indirects resteraient stables.

*

CONCLUSION

À l'instar de ce qui a été indiqué dans le projet de budget 2016, l'exposé introductif du projet de budget 2017 retient que:

„Le Gouvernement s'est fixé comme objectif de rétablir l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique.

- Conformément au programme gouvernemental, le Gouvernement veille sur la période 2017-2020 à: respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) que la Commission a fixé à un minimum de -0,5% du PIB et
- stabiliser la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB.“ (doc. parl. n° 7050, p. 21*)

Si le budget 2017 répond à ces deux objectifs, il n'en reste pas moins que les projections sur la période 2017-2020 laissent apparaître une dégradation constante de la situation des finances publiques même en tenant compte des prévisions économiques qu'il convient cependant de considérer avec prudence. Ainsi, l'objectif primordial de l'équilibre des comptes publics, qui n'est pas encore atteint, nécessitera une attention permanente et des efforts supplémentaires en particulier sur la maîtrise des dépenses publiques.

*

EXAMEN DU PROJET DE LOI BUDGÉTAIRE PROPREMENT DITE

Observation préliminaire

Le Conseil d'État note une erreur figurant dans le commentaire des articles. Les commentaires des articles 50, 51 et 53 de la loi en projet ne correspondent pas à l'article correspondant.

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 modifie la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu en y insérant un nouvel article 56*bis*.

L'introduction de règles en matière de prix de transfert confirme que le Luxembourg, en tant que pays membre de l'OCDE, se conforme aux principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert tels que modifiés par les actions 8 à 10 du plan d'actions BEPS.

Le paragraphe 7 du nouvel article 56*bis* permet à l'administration fiscale d'ignorer une transaction ou partie de transaction qui ne contient pas en substance de „rationalité commerciale“.

Ce principe dit de non-reconnaissance fait certes partie des nouvelles dispositions des actions de BEPS (nouvelle section D.2 du chapitre 1). Toutefois, l'OCDE rappelle à cet égard que seules des circonstances exceptionnelles justifient que les autorités fiscales ne tiennent pas compte d'une transaction réelle ou lui substituent une autre transaction. Les paragraphes 1.122-1.125 du chapitre 1 des Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales donnent par ailleurs une définition de ces circonstances exceptionnelles et deux exemples illustratifs.

Il convient donc de préciser au paragraphe 7 que la non-reconnaissance ne jouera que dans des „circonstances exceptionnelles“. Ceci signifierait notamment que l'administration fiscale entend procéder plus souvent à des ajustements en vertu des règles et principes relatifs aux prix de transfert qu'à une non-reconnaissance ou requalification de la transaction.

En l'absence de limitation de la mesure anti-abus visée au paragraphe 7 à des „circonstances exceptionnelles“, les règles contenues dans l'actuel paragraphe 6 de la loi modifiée du 16 décembre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs („*Steueranpassungsgesetz*“) pourraient être considérées comme étant suffisantes, de sorte que le paragraphe 7 serait superflu. Ce paragraphe 6 de la loi précitée du 16 décembre 1934 dispose en effet qu'en cas d'utilisation abusive des formes et institutions de droit privé, l'impôt sera prélevé selon les modalités applicables dans le cas où la solution juridique choisie aurait été conforme à une solution adéquate par rapport aux événements, faits et circonstances économiques.

En s'inspirant du contenu des paragraphes 1.119 à 1.125 ainsi que des paragraphes 1.64 à 1.68 du chapitre 1 des Principes de l'OCDE précités, le texte du paragraphe 7 sera donc à modifier de la manière suivante:

„(7) Dans des circonstances exceptionnelles, une transaction ou partie de transaction délimitée avec précision peut être écartée et, le cas échéant, remplacée par une autre transaction pour la détermination du prix selon le principe de la pleine concurrence, lorsque les dispositions prises dans le cadre de la transaction, considérées dans leur ensemble, diffèrent de celles qui auraient été adoptées par des entreprises indépendantes se comportant de manière commercialement rationnelle dans des circonstances comparables, et empêchant ainsi la détermination d'un prix qui serait acceptable par les deux parties en tenant compte de leurs perspectives respectives et des options réalistes à la disposition de chacune d'elles au moment de conclure la transaction. La structure qui, aux fins des prix de transfert, remplace la structure effectivement adoptée par les contribuables doit correspondre le plus possible aux faits de la transaction réelle conclue, en atteignant un résultat escompté commercialement rationnel qui aurait permis aux parties de s'entendre sur un prix acceptable pour les deux au moment de la conclusion de la transaction. Le fait que la transaction ne peut être observée entre des parties indépendantes ne justifie pas à elle seule qu'elle doive être écartée.“

Dans l'hypothèse où la Chambre des députés souhaite garder la version proposée de l'article 56bis, paragraphe 7, figurant dans le projet de budget, le Conseil d'État propose de modifier le paragraphe ainsi:

Le texte du paragraphe 7 sera donc à modifier de la manière suivante:

„(7) Lorsqu'une transaction a été effectuée et que tout ou partie de cette transaction délimitée de façon précise contient un ou des éléments qui en substance ne contiennent pas de rationalité commerciale valable et qui ont un impact significatif sur la détermination du prix de pleine concurrence, cette transaction ou cette partie de la transaction ~~sont à ignorer~~ peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, être ignorées dans la détermination du prix de pleine concurrence dans le but de respecter le principe de pleine concurrence.“

Comme indiqué au commentaire de l'article sous avis, les „circonstances exceptionnelles“ doivent être interprétées au regard „des paragraphes 1.122-1.125 du chapitre 1 des Principes [de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales]“.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond.

Il convient cependant de noter que les deux derniers alinéas du commentaire de l'article sous rubrique ne se rapportent pas au contenu de ce dernier.

Articles 6 à 9

Sans observation.

Article 10

Quant au terme „ouvrier“, le Conseil d'État demande de le remplacer par celui de „salarié“ et il renvoie à son avis de ce jour sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. n° 7007), dans

lequel il a rappelé que „par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008⁵, toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – ces notions étant remplacées par celle de salarié. Par ailleurs, le Conseil d'État invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation créée par la loi précitée du 13 mai 2008 et de procéder à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers“.

Articles 11 à 25

Sans observation.

Article 26

L'article sous examen prévoit la dotation du fonds de dotation globale des communes du montant forfaitaire prévu à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 5 de la future loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. Cette loi, qui est à l'heure actuelle au stade de projet de loi, devra entrer en vigueur au plus tard concomitamment avec la loi budgétaire pour l'exercice 2017. Si tel ne devait pas être le cas, l'article sous examen devrait être supprimé et le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à cet égard.

Le contenu de la disposition sous examen n'appelle pas d'observation.

Articles 27 à 30

Sans observation.

Article 31

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article sous examen, le dernier poste renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 105 millions d'euros consacrés à des „projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus“. À ce sujet il est renvoyé à l'avis du Conseil d'État du 20 décembre 2012: „Le Conseil d'État constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article [...] sont énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'État aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.“⁶

Le Conseil d'État constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Articles 32 à 34

Sans observation.

Article 35

L'article sous examen reprend la disposition figurant à l'article 34, alinéa 2 de la loi budgétaire pour l'exercice 2016.

À cet égard, le Conseil d'État avait renvoyé à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2009 et plus particulièrement à ses observations sous l'article 43 du projet de loi initial (p. 25):

„L'article 65 du Code de la sécurité sociale dispose que les actes dispensés par les prestataires de soins et pris en charge par l'assurance maladie-maternité sont inscrits dans des nomenclatures. Aux termes de cette disposition, chaque acte repris dans une nomenclature est référencé par une lettre-clé dont la valeur en euros est fixée par voie conventionnelle et par un coefficient exprimant la valeur relative de chaque acte. La nomenclature fait l'objet d'une renégociation à intervalles réguliers sur base de règles fixées par le Code de la sécurité sociale. La présente disposition

5 Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant: 1. Le Code du travail; 2. le Code des assurances sociales; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

6 Doc. parl. n° 6500⁴.

déroge à ces règles et fixe de manière unilatérale la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique applicable à partir du 1^{er} janvier 2009. (...).

Aussi le Conseil d'État ne saurait-il pas se prononcer sur l'opportunité de déroger aux procédures prévues par le Code de la sécurité sociale et d'introduire une nouvelle valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique par le biais de la loi budgétaire.⁷

Le Conseil d'État constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Articles 36 à 38

Sans observation.

Article 39

L'article 39 de la loi en projet modifie l'article 38 de la loi budgétaire pour l'exercice 2016 relatif à la contribution de l'État à la Mutualité des employeurs. Le montant de cette contribution est fixé à 8,2 millions pour l'exercice 2016. Le Conseil d'État estime que la disposition doit figurer à titre autonome, à l'instar de la loi 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016, à l'article 39 du présent projet de loi sans qu'une modification de la loi budgétaire pour l'exercice 2015 soit nécessaire.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que l'article 38 de la loi précitée du 18 décembre 2015 dispose que l'État accorde cette contribution forfaitaire unique au titre de l'exercice 2014.

Articles 40 à 43

Sans observation.

Article 44

L'article 44 concerne une contribution unique d'un montant maximal de 30 millions d'euros de l'État à l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance afin d'aider les prestataires d'aides et de soins à couvrir des „découverts de fonctionnement inévitables et imprévisibles pour les exercices 2015 à 2018 résultant de la mise en œuvre des mesures contenues dans le paquet d'avenir“. Est-ce que les termes „inévitables“ et „imprévisibles“ sont appropriés? Une mesure introduite par le biais d'une loi ainsi que ses conséquences ne peuvent être „imprévisibles“.

Le Conseil d'État s'interroge dans ce contexte sur la signification de la notion „subvention unique“ utilisée dans le commentaire et de la notion de „montant global maximal unique“ utilisée dans le libellé de l'article sous examen.

Articles 45 à 48

Sans observation.

Article 49

Le Conseil d'État renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012: „En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'État considère qu'après onze années d'application, il eût été approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur“.⁸

Le Conseil d'État constate avec regret qu'il n'a pas été suivi sur ce point.

Articles 50 à 55

Sans observation.

*

⁷ Doc. parl. n° 5900³.

⁸ Doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 44

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

Sans observation.

Amendement 2

Le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 35 de la loi en projet.

Amendement 3

L'amendement sous rubrique entend modifier l'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'État et l'enseignement privé afin de tenir compte de l'abrogation, prévue dans le projet de loi n° 7036 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes⁹, des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 76 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, auquel l'article 23 de la loi précitée du 13 juin 2003 renvoie. Il s'agit, selon les auteurs de l'amendement, de „neutraliser l'impact que la modification du mode de financement des rémunérations des enseignants de l'enseignement fondamental, prévue au projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, aurait sur les participations de l'État aux frais de fonctionnement des écoles privées“.

Le Conseil d'État relève que l'article 23 de la loi précitée du 13 juin 2003 fait référence au „personnel de l'enseignement fondamental“, alors que l'amendement sous rubrique mentionne le „personnel enseignant de l'enseignement fondamental“. Au regard de l'énumération des personnes figurant à l'article 76, paragraphes 2 et 3, de la loi précitée du 6 février 2009, il convient de remplacer les termes „personnel enseignant de l'enseignement fondamental“ par ceux de „personnel de l'enseignement fondamental“ afin d'éviter un défaut de base légale pour la rémunération des catégories de personnes qui ne relèvent pas du personnel enseignant *stricto sensu*.

Quant à la présentation légistique, le Conseil d'État observe que la phrase introductive est à rédiger de la manière suivante:

„L'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'État et l'enseignement privé est modifié comme suit:“.

Par ailleurs, l'intitulé de la loi en projet doit être complété par une référence à la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'État et l'enseignement privé.

Amendement 4

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

⁹ Intitulé complet: Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; 2. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

