

N° 6720²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2015**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(18.11.2014)

Par dépêche du 17 octobre 2014, le Premier ministre, ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

L'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 14 novembre 2014.

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

Le projet de budget 2015 se présente en quatre volumes:

- le volume 1 comprend l'exposé introductif et le texte 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 budget 2015 suivant la méthodologie européenne dite SEC2010;
- le volume 3 introduit une programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018; et
- le volume 4 met en œuvre le „paquet d'avenir“ présenté par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat note que les volumes 3 et 4 sont identifiés avec des numéros de dossiers parlementaires distincts et se présentent dès lors comme des projets de loi autonomes, indépendants du projet de loi budgétaire. Dès lors, le présent avis ne considère ces deux documents que dans la mesure où ils ont un impact direct sur la compréhension du projet de budget de l'Etat.

Le volume 2 reprend en substance les documents qui étaient jusqu'ici publiés au volume 3. Le Conseil d'Etat note que la présentation budgétaire suivant le système SEC2010 fait désormais partie intégrante de la procédure budgétaire conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Le volume 3 intègre les données de l'ancien volume 2, qui se limitait jusqu'ici à la présentation des dépenses en capital financées par les fonds spéciaux de l'Etat et par le budget de l'Etat tel que défini par la législation sur la comptabilité de l'Etat. Le volume 3 élargit l'approche budgétaire traditionnelle en engageant le Luxembourg dans une programmation financière pluriannuelle, conformément au cadrage défini par la loi précitée du 12 juillet 2014. Les mesures d'économie présentées au volume 4 ont un impact direct à la fois sur le projet de budget 2015 et sur la programmation financière pluriannuelle.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Au vu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat limitera son examen aux grandes lignes du projet de budget 2015 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

*

1. LE CADRE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Dans son programme, le Gouvernement a proclamé sa détermination à „s'atteler à la réduction du déficit structurel des finances publiques sans pour autant pratiquer une politique d'austérité“, et il a souligné l'importance qu'il attache à la „soutenabilité des finances publiques“. Concrètement, le Gouvernement s'est engagé à „prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaires principaux:

- atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB; et
- maîtriser, voire réduire, la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en dessous de 30% du PIB“.

Dans cette perspective, le Gouvernement entend „prendre des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires ayant un impact structurel d'au moins 2,5% du PIB, prenant en compte le déficit de l'administration centrale de -2% du PIB en 2016 et l'objectif budgétaire d'un solde structurel de 0,5% du PIB“¹. Le Gouvernement a évalué le besoin de consolidation requis à cette fin à environ 1,5 milliard d'euros.

Dans cette logique, le Gouvernement a engagé son programme „budget d'une nouvelle génération“² qui marque le projet de budget 2015 de son empreinte. Le Gouvernement a d'abord procédé à une révision des dépenses pour dégager des pistes d'économie budgétaire au niveau des recettes et des dépenses publiques. Ensuite, il a quantifié ces mesures en les insérant dans le projet de budget 2015 et dans la programmation budgétaire pluriannuelle. Et en troisième lieu, il a traduit les mesures retenues dans un projet de loi portant modification d'une quarantaine de lois existantes, créant ainsi les préalables à la mise en œuvre des mesures d'économie proposées. Suivant les estimations du Gouvernement, ce paquet de mesures devrait avoir un impact positif sur les finances publiques de 561 millions d'euros dès 2015, pour passer ensuite progressivement à 1.061 millions d'euros en 2018.

Le Conseil d'Etat note le caractère ambitieux de la démarche du Gouvernement. Il prend acte de l'engagement du Gouvernement de poursuivre sur cette lancée en accordant „une importance accrue aux notions d'efficacité, d'économicité et d'efficience dans le domaine de la gestion budgétaire“³. La finalité de ces réformes „vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats“⁴.

*

2. L'EVOLUTION DES COMPTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le tableau 1 ci-après documente l'évolution du solde budgétaire à la fois pour l'administration publique et pour chacune de ses composantes, en prenant comme point de départ l'année 2008, soit l'année où la crise économique actuelle a commencé:

1 Programme gouvernemental, page 21. Le chiffre de -2% est repris de la note au formateur préparée par le comité de prévision, datée du 7 novembre 2013, page 4.

2 Volume 1 du projet de budget 2014, page 21* et volume 1 du projet de budget 2015, page 20*.

3 Projet de budget de l'Etat 2015, volume 3, page 20*.

4 Projet de budget de l'Etat 2015, volume 3, page 12*.

Tableau 1: Solde budgétaire au niveau des trois secteurs de l'administration publique (2008-2018)

En % du PIB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administration publique	3,3%	-0,5%	-0,6%	0,3%	0,1%	0,6%	0,2%	-0,2%	0,6%	0,9%	1,5%
Administration centrale	-0,1%	-2,4%	-2,4%	-1,9%	-2,3%	-1,1%	-1,3%	-1,6%	-1,0%	-0,8%	-0,2%
Administrations locales	0,5%	-0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,8%	1,6%	1,4%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%

En millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administration publique	1.224,5	-181,5	-253,3	128,7	27,8	286,6	91,9	-75,7	308,8	516,3	903,9
Administration centrale	-23,2	-859,4	-936,9	-797,7	-992,4	-504,8	-622,3	-816,6	-533,8	-438,3	-117,1
Administrations locales	169,9	-49	64,2	132,4	227,8	85,7	44,9	-53,5	-52,1	-46,6	-37,6
Sécurité sociale	1.078	726,9	619,5	794,1	792,8	705,7	669,3	794,4	894,6	1.001,2	1.058,6

Source: Ministère des Finances, projet de budget 2015, volume 1.

Les chiffres de 2008-2014 ont été retraités suivant SEC2010.

Le solde des administrations locales reste tout au long de la période proche de zéro. Le secteur de la sécurité sociale dégage chaque année un excédent impressionnant, variant entre 620 et 1.078 millions d'euros. Depuis 2008, l'administration centrale émerge un déficit, dont le montant a gonflé d'abord de 23 millions d'euros en 2008 à 992 millions d'euros en 2012, pour ensuite fondre jusqu'à 117 millions en 2018. Ces chiffres confirment un constat qui n'est pas nouveau: le problème des finances publiques est essentiellement lié à la dégradation des comptes de l'administration centrale. Tout redressement des finances publiques doit dès lors d'abord agir sur les comptes de l'administration centrale.

L'augmentation du déficit de l'administration centrale dans la première phase de la crise s'explique par la volonté délibérée du Gouvernement de pratiquer une politique keynésienne. Le Gouvernement a certes souligné lors de la présentation du budget de l'Etat 2012 sa „volonté de rétablir l'équilibre de tous les secteurs de l'administration publique“ et il a proposé des mesures fiscales destinées à „endiguer la détérioration des finances publiques“, mais en fait la réduction du déficit de l'administration centrale entre 2012 et 2014 est essentiellement imputable à l'augmentation spectaculaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) liée au commerce électronique. En effet, ce poste de recettes passe de 569 millions d'euros en 2012 à plus d'un milliard d'euros en 2014. Le défi du Gouvernement consiste désormais à compenser la perte progressive de cette manne, qui se traduira par un déchet de 600 ou 700 millions d'euros en 2015, et qui disparaîtra entièrement en 2019.

La comparaison de l'évolution des comptes de l'administration publique avec les données des trois pays voisins documente clairement l'évolution nettement plus dynamique des recettes et des dépenses au Luxembourg que dans nos trois pays voisins depuis le début de la crise actuelle.

Tableau 2: Total des recettes fiscales de l'administration publique
(Administration centrale, administrations locales et sécurité sociale)

	<i>Luxembourg</i> (en millions d'euros)	%	<i>Belgique</i> (en millions d'euros)	%	<i>Allemagne</i> (en millions d'euros)	%	<i>France</i> (en millions d'euros)	%
2008	15.991,5	100,00	171.670,6	100,00	1.111.768,0	100,00	994.077,9	100,00
2009	16.056,5	100,40	166.946,2	97,24	1.090.786,0	98,11	961.731,0	96,74
2010	17.045,2	106,58	176.851,9	103,01	1.110.448,0	99,88	992.227,0	99,81
2011	18.075,1	113,02	187.400,9	109,16	1.179.477,0	106,09	1.046.576,0	105,28
2012	19.059,6	119,18	196.780,6	114,62	1.217.837,0	109,54	1.083.727,0	109,01
2013	20.136,2	125,91	203.613,7	118,60	1.249.434,0	112,38	1.120.396,0	112,70
2008-2013		25,91%		18,60%		12,38%		12,70%

Source: Eurostat

L'Allemagne, la France et la Belgique ont dû faire face à une régression des prélèvements fiscaux et sociaux en 2009, tandis que les recettes publiques ont stagné au Luxembourg, pour augmenter de façon régulière pendant les années suivantes. Au total, pour les années 2008 à 2013, les quatre pays ont connu une augmentation significative de leurs recettes fiscales. Pour les cinq années prises dans leur ensemble, le taux de croissance des recettes fiscales et des cotisations sociales du Luxembourg est égal au double des taux de l'Allemagne et de la France, et il dépasse de moitié le taux de la Belgique.

Le tableau 3 documente la progression des dépenses de l'administration publique entre 2008 et 2013, en comparant les données du Luxembourg avec celles des trois pays voisins. A la lecture de ces chiffres, il apparaît clairement que nos trois pays voisins ont atteint une certaine maîtrise de leurs dépenses, dont la progression suit un rythme nettement ralenti par rapport à l'accroissement rapide des dépenses du Luxembourg. En effet, la progression des dépenses du Luxembourg (35%) est presque le triple de la progression des dépenses publiques en Allemagne (12%), elle est plus du double de la progression en France (14%), et elle dépasse de deux tiers la progression en Belgique (21%).

Tableau 3: Total des dépenses de l'administration publique
(Administration centrale, administrations locales, sécurité sociale)

	<i>Luxembourg</i> (en millions d'euros)	%	<i>Belgique</i> (en millions d'euros)	%	<i>Allemagne</i> (en millions d'euros)	%	<i>France</i> (en millions d'euros)	%
2008	14.767,0	100,00	175.529,7	100,00	1.112.309,0	100,00	1.057.610,7	100,00
2009	16.238,0	109,96	186.054,7	105,99	1.165.304,0	104,76	1.100.609,0	104,06
2010	17.298,5	117,14	191.394,9	109,03	1.215.270,0	109,25	1.128.022,0	106,65
2011	17.946,4	121,53	202.282,4	115,24	1.202.749,0	108,13	1.151.537,0	108,88
2012	19.031,8	128,88	212.702,8	121,17	1.215.231,0	109,25	1.185.376,0	112,08
2013	19.849,8	134,41	215.078,2	122,53	1.245.262,0	111,95	1.207.492,0	114,17
2008-2013		34,41%		22,53%		11,95%		14,17%

Source: Eurostat

Le tableau 4 présente la différence entre la progression des recettes et des dépenses de l'administration publique pour la même période pour les quatre pays:

Tableau 4: Evolution du différentiel de croissance des recettes et des dépenses de l'administration publique (en %)

	Luxembourg	Belgique	Allemagne	France
Croissance des recettes	25,91	18,60	12,38	12,70
Croissance des dépenses	34,41	22,53	11,95	14,17
Différence	-8,50	-3,93	+0,43	-1,47

Source: Calcul du Conseil d'Etat basé sur les tableaux 4 et 5 ci-avant.

Pendant les années de crise économique, l'Allemagne a réussi à maintenir, et même à améliorer marginalement le solde de l'administration publique (+0,21%), la Belgique et la France ont limité l'évolution négative de leur solde à respectivement -3,42% et -1,49%, tandis que le Luxembourg a enregistré une dégradation de -10,05%. Ce différentiel ne s'explique pas seulement par les évolutions économiques divergentes: la différence reflète essentiellement les divergences au niveau des politiques budgétaires adoptées par les quatre pays concernés. Contrairement à ces trois pays voisins, le Luxembourg a accepté une détérioration significative de ses équilibres financiers. S'il est vrai que les finances publiques du Luxembourg étaient bien plus confortables en début de crise, ce glissement n'est pas moins inquiétant.

Le tableau 5 compare le budget 2014 avec le projet de budget 2015 de l'administration centrale:

Tableau 5: Le budget de l'administration centrale

	2014 (Prévisions)	Budget 2015 à politique inchangée	Mesures proposées	2015 (Projet de budget)	Différence en mio. 2014/2015	Différence en % 2014/2015
1	2	3	4	5	6 = 5-4	7 = 6/2
Recettes totales	14.428,9	14.568,7	273	14.841,7	412,8	2,9%
Dépenses totales	15.051,2	15.900,3	-242	15.658,3	607,1	4,0%
Solde = Besoin de financement	-622,3	-1.331,6	515	-816,6	-194,3	

Source: Projet de budget 2015, volume 2, page 17, volume 3, page 18*

Deux conclusions se dégagent de ce tableau:

- A politique inchangée, la dynamique inhérente aux dépenses budgétaires conduirait en 2015 à un déficit de 1.331 millions d'euros, soit le double du déficit prévu en 2014.
- Grâce aux mesures de redressement proposées par le Gouvernement, le déficit devrait être réduit à 816 millions d'euros en 2015. Ce chiffre doit être rapproché du déchet de recettes de 600 à 700 millions d'euros lié à la modification de la fiscalité relative au commerce électronique: en l'absence de ce manque à gagner, le budget de l'administration centrale serait donc proche de l'équilibre.

Ces chiffres documentent l'importance du paquet de mesures proposées par le Gouvernement pour redresser la situation des finances publiques et leur impact significatif dès la première année de leur mise en œuvre.

*

3. QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES RECETTES DE L'ETAT

Le projet de budget de l'administration centrale aligne des chiffres relatifs aux recettes fiscales prévues en 2015. Le commentaire repris à l'exposé introductif n'est pas très explicite sur les hypothèses de calcul de ces prévisions budgétaires. Le Conseil d'Etat comprend parfaitement que l'évaluation des recettes fiscales futures comporte inévitablement une marge d'incertitude. Il reste toutefois sur sa faim en ce qui concerne les hypothèses de calcul des prévisions pour l'année 2015: les explications et commentaires afférents se réduisent en effet à une phrase de quatre lignes de texte au volume 1, page 34*. La même observation vaut d'ailleurs également à l'estimation des recettes fiscales pour les besoins de la programmation budgétaire pluriannuelle.

Il serait en particulier intéressant d'avoir des éclaircissements sur les points suivants:

- Le projet de loi sur le compte général 2013 émerge des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités inférieures au montant budgété (différence: -63 millions d'euros, soit 4,1%). Le commentaire dudit projet de loi ne comporte pas d'explication sur cet écart. Le projet de budget prévoit une hausse des recettes au titre dudit impôt de 4,7%: sur quelles bases le ministre des Finances a-t-il estimé ces recettes? Cette question se pose aussi pour les recettes prévues pour les années suivantes. Le Conseil d'Etat observe avec intérêt que les recettes prévues au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités pour 2018 dépassent de 23% le montant inscrit au budget 2014. Comme le Gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter les charges fiscales des entreprises, cette progression ne peut s'expliquer que par l'attente d'une forte croissance économique ou d'une amélioration significative des marges bénéficiaires des entreprises. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les fondements de cette prévision, qu'on pourrait qualifier de volontariste, alors que l'évolution internationale actuelle remet en cause le mode de fonctionnement de certaines branches d'activité du secteur financier au Luxembourg.
- Le projet de budget 2015 table sur une progression de 10,8% au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires. Le budget pluriannuel se base sur une progression de 46% de 2014 à 2018. Cette croissance repose sur des hypothèses de calcul sur
 - o le nombre de nouveaux emplois,
 - o l'évolution du pouvoir d'achat,
 - o la hausse des prix,
 - o l'impact de la non-indexation des barèmes, ou
 - o d'éventuelles modifications de la législation fiscale.

L'évaluation plutôt optimiste semble se fonder sur l'évolution de ce poste de recettes qui a été en moyenne d'environ 10% par an entre 2009 et la prévision budgétaire pour 2014.⁵ Or, rien ne garantit que cette croissance supérieure à celle des pays voisins perdure à l'avenir.

- Les recettes de TVA sont inscrites au projet de budget 2015 avec une baisse de 342 millions d'euros, soit 11,2%, par rapport au budget 2014. Le Conseil d'Etat suppose que ce chiffre reflète une régression de 700 millions d'euros au titre de la TVA sur le commerce électronique et une progression de 358 millions d'euros sur la TVA collectée sur d'autres activités. Le Gouvernement anticipe des recettes au titre de la TVA stables sur la période 2014-2018, malgré la hausse de la TVA sur la plupart des produits et services projetée par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les hypothèses sous-jacentes à ces chiffres. A première vue, l'évolution de la TVA devrait être fortement influencée par l'activité économique de trois secteurs-clés, à savoir:
 - o la consommation des ménages: il est difficile d'anticiper une stagnation de la demande privée dans un environnement où par ailleurs le Gouvernement table sur une progression de 46% de l'impôt sur les salaires;
 - o les ventes à des consommateurs finaux non résidents, soit essentiellement le commerce de produits soumis aux droits d'accises et le commerce électronique; ce dernier poste de recettes étant appelé à décliner pour disparaître en 2019; cette évolution pourrait donc partiellement compenser l'augmentation de la consommation des ménages; et
 - o les prestations de services soumis à la TVA dans le secteur financier: vu les changements structurels en cours dans certaines branches du secteur financier, le Conseil d'Etat comprend que les projections de recettes TVA y relatives sont particulièrement difficiles.

Ces trois impôts interviennent à eux seuls pour plus de 60% dans le total des recettes fiscales.

D'une façon plus générale, le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à analyser et interpréter les chiffres des recettes fiscales qui gagneraient à être plus explicites. Ainsi, en ce qui concerne plus particulièrement le commerce électronique, le Conseil d'Etat aurait souhaité disposer d'indications sur le volume des recettes de TVA anticipées sur chacune des années budgétaires de la période 2014-2018 au titre du commerce électronique, et sur le modèle de calcul de ces prévisions. Suivant les informations présentées à la Chambre des députés par le ministre des Finances le 14 octobre 2014, ces recettes seraient en progression de 15% sur les premiers neuf mois de l'année en cours: cette progression est-elle conforme aux prévisions budgétaires, et quelle est la progression du chiffre d'affaires anticipée pour les quatre

⁵ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 (doc. parl. n° 6666³), page 13, tableau 4.

années à venir? Quel est le montant de la TVA sur le commerce électronique inclus dans les recettes budgétées pour 2015? Le Premier ministre et le ministre des Finances ont cité le chiffre de 700 millions d'euros, les 4 volumes du projet de budget 2015 ne fournissent pas d'indication, mais le projet de plan budgétaire daté du 15 octobre 2014 est plus explicite: l'impact des modifications législatives sur le PIB serait estimé à 700 millions d'euros en 2015, mais l'impact en termes budgétaires ne serait que de 600 millions d'euros en 2015. Le Conseil d'Etat serait intéressé à savoir quel chiffre est repris au projet de budget 2015. Dans le même contexte, le montant de la TVA sur le commerce électronique inclus dans l'estimation des recettes fiscales de l'année 2018 au titre de la programmation financière pluriannuelle a une importance particulière vu que la quote-part des recettes du Luxembourg devrait passer de 15% en 2018 à un montant négligeable à partir de 2019, année d'expiration de la période transitoire.

Le Conseil d'Etat se pose également des questions sur d'autres postes de recettes. Ainsi, il relève que le Gouvernement prévoit une baisse des recettes au titre de la taxe sur les véhicules automoteurs. Il note aussi que la section 64.3 relative aux recettes de participations de l'Etat n'escompte pas de dividende sur les participations que l'Etat détient dans des entreprises au cours de la période 2014 à 2018.

A défaut d'informations sur les hypothèses retenues lors de l'estimation des recettes fiscales de l'Etat, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'émettre une appréciation plus nuancée sur les prévisions de recettes pour le budget 2015 et pour la programmation financière pluriannuelle.

*

4. QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'EVOLUTION DES DEPENSES

Les dépenses de l'administration centrale ont augmenté de 39% depuis 2008, l'année où la crise économique et financière actuelle a commencé, jusqu'en 2014. Pour l'analyse de la progression des dépenses entre 2014 et 2015, il convient de distinguer plusieurs chiffres:

- par rapport au budget voté de l'année 2014, le projet de budget de l'administration centrale marque une progression des dépenses de 6,1%; et
- par rapport au budget estimé de l'année 2014, la progression est de 4%.

Toutefois, la simple comparaison entre le budget voté et le budget estimé⁶ pour l'année 2014 n'est pas significative parce que les données relatives au budget voté 2014 ont été préparées l'an passé suivant la méthodologie européenne SEC95, tandis que les tableaux publiés dans le projet de budget 2015 suivent la nouvelle méthodologie dite SEC2010. Pour ce qui est des dépenses de l'administration centrale, la différence essentielle entre les deux systèmes concerne le traitement des dépenses de recherche et développement (différence: 203 millions d'euros). Par ailleurs, la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) est désormais incluse dans la liste des établissements publics faisant partie de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat regrette que le Gouvernement n'ait pas inclus dans la documentation relative au budget un tableau décomposant l'écart entre le budget voté et le budget estimé pour l'année 2014 en distinguant les dépenses additionnelles autorisées par des lois votées en cours d'année, les dépassements de crédit, et les changements méthodologiques dus au passage de SEC95 à SEC2010.

Compte tenu de ces facteurs de distorsion, la progression des dépenses de l'administration centrale s'établit comme suit:

Tableau 6: Progression des dépenses de l'administration centrale

en millions d'euros

Budget estimé 2014	15.051
Correction pour le changement de méthodologie	p.m.
Correction pour le changement de financement de la CNPF	-119
Budget estimé 2014 après corrections	14.932
Projet de budget 2015	15.658
Augmentation des dépenses	+726
En %:	+4,86%

6 Le Conseil d'Etat préférerait parler de „compte prévisionnel“.

La contribution pour l'avenir des enfants est inscrite comme recette au budget pour ordre de l'Etat, et elle est affectée directement à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). En contrepartie, un crédit inscrit au budget de l'Etat en 2014 en faveur de la CNPF est réduit du même montant. De ce fait, les deux opérations réduisent le déficit de l'Etat au budget présenté suivant la méthodologie de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Au niveau de la méthodologie SEC2010, ces opérations se traduisent également par une réduction des dépenses de l'administration centrale: comme les recettes de l'administration centrale ne varient pas, le solde budgétaire est amélioré. Le solde du budget de la sécurité sociale n'est pas affecté, car la recette nouvelle au titre du nouveau prélèvement est compensée par une réduction du même montant au titre des transferts du ministère de la Famille. En conclusion, l'introduction de la contribution pour l'avenir des enfants conduit à une coupure de la série statistique et sous-estime donc la progression des dépenses entre 2014 et 2015 à raison de 119 millions d'euros. Concernant les implications de cette approche pour le principe de l'universalité du budget, le Conseil d'Etat renvoie à l'examen de l'article 7 du présent avis.

Pour la période 2014-2018, le Gouvernement prévoit une progression des dépenses de 25%. Compte tenu de cette prévision, les dépenses de l'administration centrale devraient connaître une progression totale de 66,1% au cours de la décennie 2008-2018, ainsi qu'il ressort du tableau suivant:

Tableau 7: Evolution des dépenses de l'administration centrale

	<i>en millions d'euros</i>	<i>%</i>
Montant des dépenses		
2008 (compte général)*	10.587	
2014 (budget voté)*	14.762	
2014 (budget estimé)**	15.051	2,0%
2015 (projet de budget)	15.658	
Par rapport au budget voté		6,1%
<i>par rapport au budget estimé</i>		4,0%
2016 (planification budgétaire)**	16.271	3,9%
2017 (planification budgétaire)**	16.933	4,1%
2018 (planification budgétaire)**	17.583	3,8%
Croissance des dépenses		
2008-2014 (6 années)	4.175	39,4%
2014-2018 (4 années)	2.821	25,5%
2008-2018 (10 années)	6.996	66,10%

* Le budget voté a été établi en 2013 suivant SEC95.

** Le budget estimé est égal au budget voté avec des ajustements pour tenir compte de l'exécution du budget, y compris l'estimation des écarts jusqu'au 31 décembre. Le budget estimé 2014 est établi suivant SEC2010. La différence de 289 millions d'euros s'explique à raison de 273 millions par le changement de méthode.

A la lumière de ces chiffres, le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à partager certaines critiques qui reprochent au Gouvernement de pratiquer une rigueur excessive, voire d'appliquer une politique d'austérité.

Dans sa présentation administrative suivant la méthodologie de la loi précitée du 8 juin 1999, le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat affiche pour l'année 2015 une augmentation des dépenses au titre du budget courant de 539 millions d'euros par rapport au budget voté de l'année 2014. Dans son exposé introductif au projet de budget 2015, le Gouvernement a identifié dix catégories de dépenses qui, à elles seules, interviennent pour 528 millions d'euros dans l'augmentation du total des dépenses courantes de l'Etat. En interprétant ces chiffres, il convient toutefois de noter que le budget des dépenses du ministère de la Famille de l'année 2015 est allégé à raison de 119 millions d'euros, soit l'équivalent du produit de la contribution pour l'avenir des enfants: comme ce prélèvement sera affecté directement au financement de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), le

crédit inscrit au ministère de la Famille pour le financement de la CNPF sera réduit du même montant. Le projet de budget comporte certes encore d'autres postes en hausse, mais ces augmentations de dépenses sont compensées par des réductions opérées sur d'autres postes de dépenses.

Tableau 8: Analyse des principaux postes expliquant l'accroissement des dépenses courantes au niveau du budget de l'Etat au sens administratif (en millions d'euros)⁷:

	2015
Rémunération des agents de l'Etat	103,2
Participation dans le financement de l'assurance pension	79,7
Présidence de l'Union européenne	53,8
Alimentation du Fonds des pensions	50,5
Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	50,5
Dotations du Fonds souverain	50,0
Fonds communal de dotation financière: alimentation	46,0
Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures de l'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la jeunesse	35,0
Versement au Fonds pour l'emploi du produit des impôts de Solidarité	33,8
Travaux d'investissements à l'aéroport	25,3
Total des dépenses additionnelles énumérées ci-avant	527,8
Total des dépenses additionnelles inscrites au projet de budget des dépenses courantes	428

Au niveau de la compréhension des chiffres, le Conseil d'Etat suppose que les dépenses ont été déterminées sur base de la législation existante compte tenu des modifications législatives incluses dans le cadre de la loi budgétaire et de la loi en projet dite loi de mise en œuvre du paquet d'avenir. Il suppose également que les dépenses inscrites au projet de budget 2015, de même que les prévisions alignées dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle, ne tiennent pas compte d'autres projets en instance législative, ni de projets annoncés par le Gouvernement dans le cadre de la présentation budgétaire, et en particulier

- le „paquet“ de la réforme de la Fonction publique;
- l'annonce faite par le Premier ministre sur la promotion d'une éducation bilingue pour tous les enfants âgés entre 1 et 3 ans⁸;
- le financement des initiatives nouvelles que le Gouvernement projette dans le secteur du logement;⁹ et
- l'extension de la formule des chèques-services en faveur des enfants dont les parents travaillent comme frontaliers au Luxembourg, telle qu'annoncée par le ministre de l'Education nationale et la ministre de la Famille¹⁰.

Le Conseil d'Etat conçoit que les quatre points cités qui précèdent ne grèvent pas nécessairement le budget 2015, et que leur impact se fera plutôt sentir sur les années 2016-2018, qui relèvent de la programmation financière pluriannuelle. En toute hypothèse, le Conseil d'Etat tient à répéter à cet

⁷ Le tableau est basé sur les informations contenues au projet de 2015 (volume I, page 29*). Ces informations se rapportent à la présentation administrative du budget de l'Etat. Ce tableau omet de signaler si certaines de ces dépenses additionnelles sont, le cas échéant, compensées par des économies prévues à d'autres articles budgétaires.

⁸ *Source*: déclaration du Premier ministre sur les grandes orientations politiques du Gouvernement devant la Chambre des députés le 14 octobre 2014, page 7.

⁹ *Source*: déclaration du Premier ministre sur les grandes orientations politiques du Gouvernement devant la Chambre des députés le 14 octobre 2014, page 9.

¹⁰ *Source*: conférence de presse conjointe des ministres de l'Education nationale et de la Famille du 16 octobre 2014.

endroit la recommandation qu'il avait également formulée dans ses derniers avis budgétaires: si le Gouvernement ne souhaite pas creuser le déficit de l'administration centrale, ni celui de l'administration publique, il devra, avant de créer des dépenses nouvelles ou d'assumer des dépenses additionnelles à charge du secteur public, procéder à une estimation rigoureuse et neutraliser celles-ci soit en créant des ressources nouvelles, soit en comprimant d'autres dépenses existantes.

*

5. LES DEPENSES FISCALES

Conformément aux dispositions de l'article 10, paragraphe 2, point d) de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques, le Gouvernement a publié des indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes en annexe 4 au volume 3 du projet de budget. Ce document définit les dépenses fiscales comme une „déviation par rapport à un système fiscal de référence ayant un impact sur les finances publiques“. A partir de cette définition, chaque Etat membre de l'Union européenne détermine son système fiscal de référence, en tenant compte de sa législation fiscale, et en appliquant sa politique en matière de transparence de l'information.

Le Gouvernement a identifié 28 dépenses fiscales portant au total sur un montant de 786 millions d'euros, soit l'équivalent de 1,6% du PIB de 2015. Parmi cette liste de 28 mesures, le Gouvernement propose de moduler deux cas, en l'occurrence l'application de la TVA à un taux réduit au logement et aux boissons consommées sur place dans des restaurants.

Le Conseil d'Etat propose au Gouvernement d'ajouter, pour chacune de ces mesures, l'objectif poursuivi lors de leur introduction, d'analyser l'impact effectif et de se prononcer sur l'opportunité de les maintenir. Le Conseil d'Etat voudrait illustrer ce propos à l'aide d'un exemple, à savoir la déductibilité des primes d'assurance portant sur la responsabilité civile des propriétaires de voitures privées. Le montant de la prime déductible du revenu imposable au titre de dépenses spéciales est déterminé par plusieurs variables:

- l'avantage fiscal est proportionnel au coût de la prime d'assurance;
- la prime d'assurance RC est en général proportionnelle au coût d'acquisition et à la cylindrée de la voiture couverte; et
- la prime augmente ou diminue en fonction des qualités du chauffeur par l'application du système „bonus/malus“.

En d'autres termes, la déduction de la prime RC donne le plus grand avantage fiscal aux propriétaires qui conduisent une voiture coûteuse et puissante et qui causent beaucoup d'accidents. Il s'y ajoute que la déduction fiscale ne bénéficie pas aux contribuables qui disposent de revenus faibles, et qui, de ce fait, ne paient pas d'impôt sur le revenu. Cet exemple documente que notre système fiscal comporte des „niches fiscales“ dont l'objectif gagnerait à être précisé.

Tout en soulignant l'intérêt du document publié, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à élargir sa démarche en adoptant une approche plus ambitieuse de la notion de dépense fiscale. Le Gouvernement déclare dans l'annexe 4 précitée qu'il s'est inspiré des pratiques utilisées en France, en Allemagne et aux Pays-Bas en établissant sa méthodologie, et plus particulièrement en définissant le système fiscal de référence. Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de la méthodologie appliquée par ces pays, mais également par la Belgique. En l'occurrence, le Gouvernement fédéral belge prépare annuellement un „inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat“. Ce document, qui se présente comme une annexe au budget de l'Etat, comprend d'abord une analyse des dépenses fiscales et cette liste est régulièrement élargie en fonction des changements de méthode. Ce document comporte une deuxième liste axée sur les dispositions particulières qui ne constituent pas des dépenses fiscales telles que définies ci-avant parce qu'elles font partie du système général de l'impôt. L'inventaire total, comprenant ces deux listes, peut également être consulté sous forme d'un tableau *excel* comportant plus de mille lignes. Ce document volumineux chiffre le coût des dépenses fiscales à 6,6% du PIB belge. Le coût des mesures reprises sur la deuxième liste atteint même 9,5% du PIB. Au total, ces deux listes portent donc sur des exonérations, abattements et réductions d'impôt de l'ordre de 16% du PIB belge. Le Conseil d'Etat se demande si cette méthodologie, appliquée au Luxembourg, identifierait des dépenses fiscales et autres réductions d'impôt portant sur des ordres de grandeur comparables.

L'intérêt d'un tel document semble évident: dans la procédure budgétaire traditionnelle, les dépenses fiscales, définies au sens large, ne sont pas visibles, leur coût n'est pas quantifié et leur opportunité n'est guère discutée. L'établissement d'un inventaire de tous les abattements, exonérations et réductions qui influencent les recettes de l'Etat pourrait nourrir les discussions sur les recettes et les dépenses publiques et faciliterait la recherche de mesures visant à rétablir l'équilibre des finances publiques. Dans le cadre du projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, le Gouvernement propose d'introduire de nouveaux prélèvements et d'augmenter le taux d'imposition d'impôts existants, et il scrute les dépenses publiques pour dégager des économies: le Gouvernement ne devrait-il pas appliquer le même effort d'analyse sur les dépenses fiscales, entendues au sens large, et idéalement sur tous les abattements, exonérations et réductions d'impôts dans la mesure où ces facteurs influencent de façon très significative les recettes de l'Etat? Une telle démarche semble particulièrement opportune dans la perspective de la réforme fiscale à laquelle le Gouvernement s'est engagé dans son programme.

*

6. L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires pour atteindre à la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB. Cet objectif ambitieux implique un besoin de consolidation évalué à 1,5 milliard d'euros par le programme gouvernemental. Ce chiffre a été retenu sur base des projections du Comité de prévision, qui se basaient sur un ensemble d'hypothèses, et en particulier sur un taux de croissance en volume „autour de 2%“ pour les prochaines années.

Le projet de budget 2015 présente un programme de redressement des recettes et des dépenses de l'administration publique dont l'incidence budgétaire est estimée à un milliard d'euros à l'horizon 2018:

Tableau 9: Incidence budgétaire des mesures de restructuration sur les recettes et les dépenses de l'Administration publique (en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
Administration publique				
Mesures concernant les recettes	+392,0	+540,0	+571,0	+597,7
Mesures concernant les dépenses	-168,9	-327,9	-405,5	-463,4
Total des mesures	+560,9	+867,9	+976,5	+1.061,1

Source: Projet de budget de l'Etat 2015, volume 3, page 18*.

Le Gouvernement estime que, compte tenu des autres hypothèses de calcul sur la croissance des recettes et des dépenses publiques, ces mesures de restructuration permettront de dégager à partir de 2016 un solde positif au moins égal à 0,5% au niveau de l'administration publique.

Aux termes de ces calculs, l'objectif fixé au programme gouvernemental pourra ainsi être atteint avec des mesures de consolidation de l'ordre de 1 milliard d'euros à l'horizon 2018, alors que le programme gouvernemental avait anticipé un besoin de consolidation d'environ 1,5 milliard d'euros. La différence entre ces deux chiffres s'explique pour l'essentiel par une révision des hypothèses de calcul, notamment au niveau de la croissance économique. En effet, la programmation budgétaire pluriannuelle table sur un taux de croissance annuel du PIB en volume de 2,9% en 2014, 3,3% en 2015 et 3,7% pour les années 2016 à 2018, alors que le Comité de prévision avait encore anticipé une croissance en volume de l'ordre de 2% par année en automne 2013. Au demeurant, la Commission européenne vient de publier ses prévisions d'automne, qui avancent un taux de croissance en volume du PIB de 2,4% pour 2015 et 2,9% pour 2016¹¹. Anticipant une évolution très favorable des termes de l'échange, le Gouvernement table même sur un taux de croissance nominal moyen de 4% en 2015 et de plus de 6% par année sur la période 2015-2018¹². Suivant ces prévisions, le PIB en prix courants passerait de

11 Source: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf.

12 Source: projet de plan budgétaire du 15 octobre 2015 pour le chiffre de 2015, projet de budget 2015, volume 3 pour la période 2015-2018.

47,9 milliards d'euros en 2014 à 59,5 milliards d'euros en 2018, soit une progression globale de 24%. Cette prévision optimiste se base sur les chiffres publiés par le Statec en mai 2014. Le volume 1 du projet de budget 2015 se base sur des hypothèses macroéconomiques du Statec plus récentes, datées du 19 septembre 2014. Suivant ces hypothèses, la croissance annuelle du PIB en volume serait de 2,8% en 2014 et de 2,7% en 2015. Compte tenu de la détérioration de l'environnement économique européen au cours des derniers mois, le Conseil d'Etat n'exclut d'ailleurs pas une nouvelle révision à la baisse des prévisions de croissance économique par le Statec. Ainsi, le Fonds monétaire international projette une croissance en volume de 0,8% en 2014 et de 1,3% en 2015 pour la zone euro¹³. L'optimisme du Gouvernement au sujet de la croissance économique peut surprendre au vu de la forte intégration du Luxembourg dans l'économie européenne. Le Gouvernement semble en effet anticiper une croissance durablement et significativement plus importante au Luxembourg que dans la zone économique qui est notre marché naturel. Ce pari est loin d'être gagné, alors que le secteur financier, qui a été le moteur de notre économie au cours des dernières décennies, est en pleine restructuration.

La méthodologie du programme de stabilité et de croissance européen prévoit une analyse de sensibilité: les Etats membres construisent un deuxième scénario, avec un taux de croissance économique inférieur au taux prévu, et ils évaluent l'impact d'un tel écart. Cet exercice a le mérite de documenter l'impact d'une évolution de conjoncture moins favorable sur les finances publiques. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle analyse de sensibilité devrait être incluse dans les travaux futurs sur la programmation financière pluriannuelle.

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques engage le Luxembourg à respecter certains objectifs en termes de solde structurel annuel des administrations publiques. Alors que le solde nominal se base sur un environnement économique réel, caractérisé par des mouvements conjoncturels, le solde structurel essaie d'éliminer les incidences des variations de conjoncture sur les recettes et sur les dépenses publiques. Ce solde théorique, désigné de solde structurel, devient un objectif politique majeur depuis que 25 Etats membres de l'Union européenne se sont engagés à respecter certains objectifs au niveau du solde structurel de l'administration publique conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et approuvé par la loi du 29 mars 2013. La méthodologie relative à ces concepts a des incertitudes inévitables: le solde structurel est calculé *ex ante*, et la détermination des facteurs conjoncturels, et plus spécialement leur distinction par rapport aux tendances lourdes et aux changements structurels repose sur des hypothèses de calcul incertaines. La pratique d'autres Etats membres, qui appliquent ces concepts depuis des années, montre d'ailleurs que les prévisions *ex ante* sont régulièrement démenties par les révisions *ex post*. La détermination d'un solde structurel est particulièrement difficile dans les petits pays: comment un pays comme le Luxembourg peut-il déterminer l'état normal de son équilibre macroéconomique, alors que les travailleurs frontaliers représentent 44%¹⁴ de la population active? L'expérience des dernières années a montré que le calcul du produit intérieur brut est un exercice périlleux, et le Statec doit régulièrement procéder à des révisions significatives au niveau de ses évaluations. Le Conseil d'Etat constate que le calcul du solde structurel se base sur des concepts difficiles à cerner, et risque donc d'être encore plus volatil que le chiffre du PIB.

La Commission européenne a développé une méthodologie pour calculer le solde structurel de l'administration publique. Elle laisse toutefois aux Etats membres le choix d'appliquer une méthode différente, ou d'adapter la méthode de la Commission, pour tenir compte des spécificités nationales. Ainsi le Luxembourg a-t-il adapté la méthode de la Commission pour tenir compte de certaines spécificités de notre pays, notamment pour modéliser l'impact des travailleurs frontaliers sur l'offre de travail. Le solde structurel déterminé suivant la méthode du Statec est repris au tableau 10 ci-après. Le Conseil d'Etat suggère que la méthode du Statec fasse l'objet d'une publication à l'image de ce qui s'est fait pour le modèle de simulation du Statec MODUX¹⁵.

13 Source: IMF world economic outlook, October 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c2.pdf>

14 Source: ADEM, bulletin luxembourgeois de l'emploi n° 8 – août 2014.

15 Voir le cahier économique n° 104 du Statec publié en 2007.

Tableau 10: Solde nominal et solde structurel de l'administration publique
(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018
Solde nominal	0,20%	-0,50%	0,20	0,80%	1,50%
Solde structurel – méthode luxembourgeoise	1,30%	0,20%	0,50%	0,50%	0,60%
Solde structurel – méthode européenne		-1,30%			

Source: projet de budget 2015, volume 3, sauf pour les chiffres de 2014.

Le solde nominal 2014 figure au projet de budget 2015. Le solde structurel 2014 est repris de la 15e actualisation du programme de stabilité et de croissance (tableau 5). Le solde structurel 2014 suivant la méthodologie de la Commission figure au volume 1 page 20*. A noter toutefois que le calcul de la Commission ne tenait pas compte de toutes les mesures budgétaires proposées par le Gouvernement.

Tout en reconnaissant l'intérêt intellectuel de cet exercice, le Conseil d'Etat note avec inquiétude l'observation du Gouvernement constatant que „l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise par un degré d'incertitude très élevé¹⁶. Il est certes confortable de voir que notre objectif en termes de solde structurel de l'administration publique est respecté pour les années 2016 à 2018 au niveau du solde structurel calculé suivant la méthode luxembourgeoise. Il convient toutefois d'élargir l'analyse, en regardant le solde structurel suivant la méthodologie européenne en plus du solde structurel déterminé suivant la méthodologie luxembourgeoise. Le seul chiffre publié à cet effet, concernant l'année 2015, documente un grand écart entre les deux méthodes.

Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte que la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a instauré un Conseil national des finances publiques. Ce conseil est notamment chargé de l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du Gouvernement. Le Conseil d'Etat regrette que ce conseil ne soit pas encore constitué: les avis de ce Conseil auront l'avantage d'apporter un éclairage indépendant sur les prévisions préparées par le Gouvernement.

Le Gouvernement a suivi la méthodologie SEC2010 en présentant le solde structurel uniquement au niveau de l'administration publique. Le Conseil d'Etat comprend cette approche au niveau de l'Union européenne, vu que le risque d'instabilité financière des Etats membres existe essentiellement au niveau national, et que la stabilité financière d'un Etat membre est menacée lorsque celui-ci n'a plus accès au marché des capitaux. En faisant l'amalgame des trois sous-secteurs pour se concentrer sur l'administration publique prise dans son ensemble, cette approche européenne tient compte des liens financiers étroits existant entre les trois secteurs. Ces liens financiers existent également au Luxembourg, où l'administration centrale finance dans une large mesure les deux autres secteurs. La méthodologie européenne admet implicitement une certaine solidarité financière entre les trois sous-secteurs: si l'Union européenne définit des critères d'équilibre financier uniquement au niveau agrégé des trois secteurs, le corollaire logique de cette approche serait que les soldes des trois sous-secteurs s'effacent pour se fondre dans l'équilibre financier du secteur public dans son ensemble¹⁷. Face à une telle logique, le Conseil d'Etat tient à rappeler la réalité luxembourgeoise qui attache une grande importance à l'autonomie communale et qui ne permet pas à l'Etat de se financer par recours aux surplus de la sécurité sociale: tout en reconnaissant la pertinence de la gouvernance définie au niveau de l'Union européenne, le Conseil d'Etat souligne l'intérêt de veiller à l'équilibre financier au niveau de chacun des trois sous-secteurs et de documenter individuellement leur solde structurel.

Aussi le Conseil d'Etat partage-t-il entièrement l'approche du Gouvernement qui vise, d'une part, à dégager un solde structurel égal ou supérieur à 0,5% du PIB au niveau de l'administration publique, et, d'autre part, à veiller à l'équilibre financier de chacun des sous-secteurs. Compte tenu des défis pesant sur le budget des prochaines années, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à appliquer avec détermination sa politique budgétaire visant le rétablissement de l'équilibre des comptes de l'administration centrale et le renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique.

¹⁶ Projet de budget 2015, volume 3, annexe 7, page 439.

¹⁷ A noter dans ce contexte que l'Irlande a dû prélever 12,5 milliards d'euros du fonds de réserve national de pension dans le cadre du plan de sauvetage financier de l'Etat irlandais conclu entre l'Irlande, l'Union européenne et le FMI en novembre 2010.

La crise financière et économique a en effet prouvé qu'un petit pays est bien plus vulnérable que les grandes nations européennes. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à renouveler l'appel à la prudence qu'il avait déjà formulé les dernières années: la sagesse impose de préparer l'avenir en rétablissant l'équilibre des finances publiques plutôt que de nous endetter.

*

7. EXAMEN DU PROJET DE LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

Intitulé

A l'instar de ce que le législateur a décidé, suite à une observation du Conseil d'Etat, à propos de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014, l'intitulé de la loi en projet doit reprendre les dispositions modificatives, qui échappent à la règle de l'annualité budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé comme suit:

„Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015

a) modifiant

- 1. le Code de la sécurité sociale;*
 - 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
 - 3. loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;*
 - 4. la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg;*
 - 5. loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation „Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean“ et à lui accorder une aide financière;*
 - 6. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;*
 - 7. 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;*
 - 8. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques;*
- b) abrogeant la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive.“*

Comme pour la loi précitée du 29 avril 2014, le projet serait à compléter par un pénultième article libellé comme suit:

„Art. 53. – Intitulé de citation.

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015“ “.

En conséquence, l'intitulé du chapitre K sera libellé comme suit: „Chapitre K – Dispositions finales“.

Article 1er

Sans observation.

Article 2

Sans observation, sauf à écrire „articles 3 à 6“ au lieu de „articles 3 – 6“.

Articles 3 et 4

Le Conseil d'Etat suggère de fusionner les articles 3 et 4 du projet sous examen en un seul article, alors que ces articles modifient la même loi, à savoir celle du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufac-

turés, l'alcool et les boissons alcooliques. L'intitulé de l'article 4 se réfère expressément à cette loi, alors que l'article 3 ne le fait pas.

Au nouvel alinéa 2 de l'article 1er, paragraphe 1er de la loi précitée du 17 décembre 2010, le terme „respectivement“ maladroitement placé doit être remplacé par „ou“.

Ensuite, dans la modification actuellement proposée à l'article 4 du projet de loi, il n'y a pas lieu de répéter, au premier tiret, l'intitulé de la loi à modifier. Il suffit de se référer à la „loi précitée du 17 décembre 2010“. Les tirets sont ensuite à remplacer par une numérotation 1°, 2°. Le premier tiret est donc à rédiger comme suit:

„1° A l'article 2, paragraphe 4 de la loi précitée du 17 décembre 2010 est ajouté un point d) ayant la teneur suivante: ...“

Le second tiret qui devient un point 2° est à rédiger comme suit:

„2° L'article 2, paragraphe 5, l'article 3, paragraphe 2 et l'article 4, paragraphe 2 de la loi précitée du 17 décembre 2010 sont abrogés.“

Si la Chambre des députés devait maintenir deux articles distincts, il faudrait se référer dans la phrase introductive de l'article 4 à la „loi modifiée du 17 décembre 2010 ...“ comme indiqué de manière correcte dans l'intitulé dudit article 4.

Article 5 (article 4 suivant le Conseil d'Etat)

Comme indiqué correctement dans la phrase introductive de l'article 5 sous examen, il y a lieu de se référer également dans l'intitulé de l'article en question à la „loi modifiée du 4 décembre 1967 ...“.

Le point 2° de l'article sous examen modifie l'article 154 de la loi précitée du 4 décembre 1967. Au paragraphe 1er, point 3 de cet article 154, les auteurs renvoient à la „directive modifiée 2003/48/CE ou des conventions internationales directement liées à cette directive“. La disposition figure déjà de manière identique dans la loi précitée du 4 décembre 1967 actuellement en vigueur. Cependant le droit de l'Union européenne ignore la méthode consistant à insérer le terme „modifié“ à la suite de la nature de l'acte initial. Ensuite, il conviendrait de se référer à la directive 2003/48/CE en ajoutant l'intitulé complet: „directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, telle qu'elle a été modifiée“. Le renvoi à „des conventions internationales directement liées à cette directive“ manque de précision. Le Conseil d'Etat se rend bien compte qu'il s'agit du texte actuellement en vigueur. Il estime toutefois qu'il convient d'énumérer les conventions visées.

Finalement d'un point de vue rédactionnel, au paragraphe 6 de l'article 154 modifié par le point 2° de l'article sous examen, il convient d'écrire „Par dérogation au paragraphe 5“ et au point 3° de cet article, c'est le paragraphe 6 et non l'alinéa 6, de l'article 174 qui est modifié.

Article 6

Quant à la présentation légistique, les différentes modifications apportées à la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée devraient être présentées selon la numérotation 1., 2., 3., ... sans l'utilisation de parenthèses.

Au point 2 qui modifie l'article 39, paragraphe 3 de la loi précitée du 12 février 1979, les guillemets ouverts sont à omettre devant „1^o“. Les guillemets ouverts sont également à supprimer à la fin du point 3°.

De même, au point 3 qui modifie l'article 40 de la loi précitée du 12 février 1979, les guillemets ouverts sont à omettre devant „1^o“ et les guillemets fermés sont également à supprimer à la fin du point 4°. Partant, les guillemets fermés sont aussi à supprimer à la fin des points 2 et 3.

Toujours dans le même sens, au point 4 qui modifie l'annexe B de la même loi, les guillemets ouverts sont à omettre devant „1^o“ et les guillemets fermés sont également à supprimer à la fin du deuxième tiret du nouveau point 22° de la loi précitée du 12 février 1979.

Article 7

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nature de la contribution pour l'avenir des enfants. Le paragraphe 1er se borne à introduire cette contribution sous forme d'un prélèvement sur le revenu des personnes physiques et à préciser que la perception de ce prélèvement se fera soit par le Centre commun de la sécurité sociale, soit par l'Administration des contributions directes. Cette disposition ne précise

pas si ce prélèvement a la nature d'un impôt ou d'une cotisation sociale, alors que cette qualification emporte pourtant des conséquences juridiques.

La Constitution traite de la sécurité sociale à l'article 11(5), et des impôts aux articles 99 à 102. La sécurité sociale organise des prestations sociales en faveur de personnes physiques éligibles à ces droits, alors que l'impôt est destiné à financer le budget de l'Etat, des collectivités locales, ou d'institutions internationales dans le respect du principe d'universalité du budget. Le Conseil d'Etat note que la loi en projet propose d'affecter le produit de cette contribution à une institution dite Caisse pour l'avenir des enfants, qui n'existe pas encore, et dont les prestations et le mode de financement devraient, aux termes du paragraphe 11, être déterminés par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat s'y oppose formellement. En effet, aucune référence ne peut être faite à une entité juridique qui n'existe pas.¹⁸

La contribution proposée présente certaines analogies tant avec la contribution dépendance finançant l'assurance-dépendance qu'avec la contribution de crise créée par la loi précitée du 17 décembre 2010. En effet, ces deux contributions comportent également un dispositif organisant une perception par le Centre commun de la sécurité sociale et par l'Administration des contributions directes. La contribution pour l'avenir des enfants innove toutefois en introduisant des concepts inédits qui la différencient des deux prélèvements précités. En effet, la contribution de crise comportait une qualification d'impôt, elle ne finançait pas une prestation de sécurité sociale, et son produit était également intégralement affecté au budget de l'Etat. En sens inverse, la contribution dépendance est organisée comme une contribution de sécurité sociale. Les textes afférents disposent d'ailleurs que seuls les assurés relevant du cercle des bénéficiaires sont redevables de la contribution dépendance tout en précisant que la contribution dépendance perçue par l'Administration des contributions directes n'est pas à considérer comme un impôt sur le revenu.

Les auteurs de la loi en projet semblent considérer que la contribution perçue par l'Administration des contributions directes sur certains revenus qualifie d'impôt au sens des conventions fiscales signées par le Luxembourg et au sens des directives européennes afférentes. Ils semblent également admettre que la contribution perçue par le Centre commun de la sécurité sociale relève de la sécurité sociale au sens du droit européen et des conventions de sécurité sociale conclues par le Luxembourg. Aux termes du paragraphe 4, l'assujettissement des débiteurs de la contribution serait déterminé par le Code de la sécurité sociale, pour ce qui est des revenus perçus par le Centre commun de la sécurité sociale, et par la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu pour les revenus sur lesquels la contribution est perçue par l'administration des contributions directes. Pour les personnes en situation transfrontalière il y aurait lieu d'appliquer tantôt le règlement UE n° 1408/71 relatif à la coordination de la sécurité sociale, tantôt les traités fiscaux conclus par le Luxembourg. Dans son avis sur le projet de loi n° 6166 portant, entre autres, introduction de la contribution de crise, le Conseil d'Etat avait fait part de ses vives appréhensions par rapport à un prélèvement ambigu, relevant tantôt de la sécurité sociale, tantôt de l'impôt sur le revenu, en fonction de l'administration en charge de la perception de la contribution.

Le Conseil d'Etat se voit confirmé dans son analyse par la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne aux termes de laquelle la qualification d'une prestation au regard du droit de l'Union européenne portant coordination de la sécurité sociale se détermine par la nature de la prestation, indépendamment de la qualification donnée par la législation d'un Etat membre: „La distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement n° 1408/71 et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi, et non pas sur le fait que la prestation est qualifiée ou non par une législation nationale de prestation de sécurité sociale“¹⁹.

Le caractère hybride de ce nouveau prélèvement explique également que les auteurs proposent au paragraphe 5 de percevoir la contribution à charge des revenus du patrimoine touchés par des non-

18 Voir également : avis du Conseil d'Etat du 21 octobre 2014 sur le projet de loi portant : – transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013; – transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011; – transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011; – modification de: – la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier; – la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier; – la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (doc. parl. n° 6660³), examen de l'article 19, point 14°, p. 7.

19 CJUE, affaire C 177/12 du 24 octobre 2013, Caisse nationale des prestations familiales contre Salim Lachheb, Nadai Lachheb. Cet arrêt traite de la qualification du boni pour enfants.

résidents au sens de la loi relative à l'impôt sur le revenu, pour autant que les traités fiscaux signés par le Luxembourg attribuent au Luxembourg le droit d'imposition. En vertu de cette disposition, une personne non résidente pourrait donc, suivant les circonstances, être soumise au prélèvement pour l'avenir des enfants sur ses revenus professionnels, et ne pas être soumis sur des revenus du patrimoine. L'inverse pourrait également se produire. Le Conseil d'Etat ne comprend pas les motifs de cette approche hybride. Dans la mesure où la contribution est destinée à financer des prestations en faveur de l'avenir des enfants, il se demande également quelles prestations les auteurs de la loi en projet entendent réserver à ces différentes catégories d'assujettis. Cette approche hybride risque de créer des problèmes inextricables. A titre d'exemple, pour une personne non résidente domiciliée dans un Etat membre de l'Union européenne, propriétaire d'un immeuble au Luxembourg et percevant des revenus locatifs imposables au Luxembourg, la contribution pour l'avenir des enfants serait perçue sur ces revenus. Les auteurs de la loi en projet semblent considérer que la contribution versée par cette personne serait certes affectée au financement des prestations familiales, ils sont toutefois muets sur la question de savoir si la même personne serait aussi éligible au bénéfice des prestations de la CNPF.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter le caractère hybride attribué au prélèvement proposé par le projet de loi sous avis.

Le paragraphe 11 propose d'affecter le produit de la contribution pour l'avenir des enfants à la „Caisse pour l'avenir des enfants“. Une telle institution n'existe pas à ce jour, et ne peut donc pas bénéficier d'une allocation budgétaire avant sa création. Si par contre une future „Caisse pour l'avenir des enfants“ est appelée à se substituer à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), le Conseil d'Etat propose d'affecter le produit de la nouvelle contribution à la CNPF en attendant la création de la future Caisse pour l'avenir des enfants, de sorte que le produit de la contribution pourra être affecté par la CNPF au financement de ses prestations actuelles, et pour le surplus éventuel, alimenter les réserves de la CNPF.

En faisant masse de tous ces arguments, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article 7 tel que proposé. Il pourrait toutefois revoir sa position si la Chambre des députés décidait d'affecter le produit de la nouvelle cotisation au financement de la CNPF et que la contribution était définie comme une cotisation de sécurité sociale. Dans cette optique, le paragraphe 5 pourrait être reformulé comme suit:

„(5) La contribution pour l'avenir des enfants sur les revenus qui n'y sont pas soumis en vertu du paragraphe 4 est à charge des contribuables résidents et non résidents en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est déterminée à raison des revenus nets visés aux numéros 6 à 8 de l'article 10 de la même loi. Le revenu pour chacune de ces catégories énumérées est à prendre en considération seulement lorsque son montant est positif.

L'établissement et la perception pour le compte de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) de la contribution pour l'avenir des enfants sur les revenus susvisés incombe à l'Administration des contributions directes.

La contribution pour l'avenir des enfants sur les revenus dont la perception incombe à l'Administration des contributions directes ne dépassant pas 25 euros par an est considérée comme nulle.

La contribution pour l'avenir des enfants n'est pas à considérer comme impôt sur le revenu et ne rentre pas parmi les dépenses d'exploitation, les frais d'obtention ou les dépenses spéciales prévues dans le cadre de l'impôt sur le revenu“.

Les paragraphes 10 et 11 sont à remplacer par un paragraphe unique qui prend la formulation suivante:

„Le produit de la contribution pour l'avenir des enfants est affecté à la Caisse nationale des prestations familiales par voie d'imputation sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre de l'Etat“.

Article 8

Dans son avis du 4 avril 2014 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014, le Conseil d'Etat a observé que „l'article 59 de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse dispose que le montant du droit d'inscription est à fixer par règlement grand-ducal. Il n'y a dès lors pas lieu de fixer le montant de la taxe relative à l'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse dans un texte législatif.“ Il a

encore donné à considérer „s’il est absolument nécessaire de fixer le montant de la taxe par exercice budgétaire.“²⁰ Le Conseil d’Etat maintient cette position.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Au paragraphe 5, alinéa 4, les ministres, qui s’écrivent avec une lettre initiale minuscule, doivent en principe être désignés par rapport à un portefeuille ministériel générique en recourant à la formule „le ministre ayant ... dans ses attributions“, et non pas „le Ministre de ...“. Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule.²¹

Au paragraphe 3, point e) il convient de remplacer l’adverbe „respectivement“ par „ou“. Le point f) de ce paragraphe doit se terminer par un point-virgule alors qu’un nouveau point g) a été ajouté.

Article 11

Concernant la procédure de l’avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, il est renvoyé à l’avis précité du 4 avril 2014 du Conseil d’Etat: „le Conseil d’Etat renvoie à son avis du 21 janvier 2014 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat (doc. parl. n° 6457³), dans lequel il avait observé que „Le fait de faire dépendre la décision du ministre du ressort de l’avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions reviendrait à déplacer le pouvoir décisionnel du premier vers le second, car le premier serait lié par l’avis du second pour rendre sa décision, laquelle n’aurait alors plus qu’un caractère purement formel. Aussi le Conseil d’Etat préconise-t-il de laisser la compétence décisionnelle entre les mains du Conseil de gouvernement, comme c’est actuellement le cas. Cette solution aurait l’avantage d’être conforme à l’arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, dont l’article 8, alinéa 5 dispose que „les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil“.“ “

Aux points II. et III. du paragraphe 1er de l’article sous examen, il n’est pas tenu compte des arrêtés grand-ducaux du 4 décembre 2013 portant énumération des ministères et du 23 décembre 2013 portant constitution des ministères. En l’occurrence, il est fait référence aux anciennes dénominations des ministères. Il s’agit de se référer au „Ministère des Affaires étrangères et européennes“ et au „Ministère de l’Economie“.

Article 12

La mention „Ministre des Finances“ doit être remplacée par „ministre ayant les Finances dans ses attributions“.

Article 13

L’article sous examen n’a pas besoin d’être subdivisé en paragraphes. Il vise à modifier les paragraphes 1er et 2 de l’article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999.

Articles 14 à 18

Sans observation.

Articles 19 à 21

Les fonds dont question aux articles sous référence sont à écrire avec une lettre „F“ en majuscule.

Articles 22 à 25

Sans observation.

²⁰ Doc. parl. n° 6666³, p. 13 (examen de l’article 6).

²¹ Cf. Avis du 4 avril 2014 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l’Etat pour l’exercice 2014, doc. parl. n° 6666³, p. 11 (observations générales du point 5. Examen du projet de loi budgétaire proprement dite).

Article 26

Le Fonds communal de dotation financière doit s'écrire avec un „F“ majuscule.

Au point I., paragraphe 1er, point 4, la dotation du Fonds communal ne peut pas être négative. Si un montant doit être retranché de la dotation, un second alinéa doit être inséré comme suit: „Le montant [forfaitaire] de 9.010.000 euros sera déduit de la dotation pour l'année 2015 au Fonds communal de dotation financière déterminée conformément à l'alinéa 1er.“.

Quelques adaptations rédactionnelles doivent être faites:

- au point I, paragraphe 1, point 2 ainsi qu'au point I, paragraphe 2, alinéa 2, il convient de remplacer les termes „aux communautés européennes“ par „à l'Union européenne“;
- au point I, paragraphe 2, alinéa 1er, le „ne“ explétif doit être supprimé après l'expression „sans que“;
- au point II, paragraphe 2, point 4, il manque un tiret avant „par densité“, les termes à définir sont à mettre entre guillemets: „densité“, „population“, „superficie“, et „Institut“ s'écrit à deux reprises avec une lettre „I“ majuscule.

Au point II., paragraphe 3, point 2, en ce qui concerne la mention „Ministre de l'Intérieur“, il est renvoyé à l'observation sous l'article 10.

Au point II., paragraphe 3, points 1. et 2., il convient de remplacer respectivement „sections (1) et (2) qui précèdent“ et „sections (1) et (2) ci-avant“ par „sections I et II“.

Article 27

Au paragraphe 1er, en ce qui concerne la mention „Ministre de l'Intérieur“, il est renvoyé à l'observation sous l'article 10.

Article 28

L'article sous examen institue un fonds spécial, dénommé „Fonds pour la réforme des services de secours“.

Ce fonds sera alimenté par une dotation constituée par le produit de l'augmentation du taux de la TVA non prise en compte pour le calcul de la dotation au Fonds communal de dotation financière. L'objet du fonds nouvellement créé ainsi que l'autorité tutélaire ne sont pas précisés et doivent figurer à l'article 28 de la loi en projet. Ainsi, d'une part, l'objet de ce fonds est de constituer une réserve en vue de la mise en place d'un service national d'incendie et de secours à gérer conjointement par l'Etat et les communes et, d'autre part, l'autorité tutélaire doit être le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions. Partant, le paragraphe 1er de l'article sous examen est à libeller comme suit:

„(1) Il est institué un fonds spécial dénommé „Fonds pour la réforme des services de secours“, placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions et dont l'objet est de constituer une réserve en vue de la mise en place d'un service national d'incendie et de secours à gérer conjointement par l'Etat et les communes.“

Le paragraphe 3 précise que l'avoir du fonds sera liquidé au profit d'un futur établissement public chargé de la gestion d'un service national d'incendie et de secours et il sera versé à cet établissement public dans le mois de la constitution de ce dernier. Le Conseil d'Etat s'y oppose formellement et renvoie à ses observations sous l'article 7. En effet, aucune référence ne peut être faite à un établissement public ou de manière générale à toute autre entité juridique qui n'existe pas.

D'un point de vue rédactionnel, au paragraphe 2, il convient de remplacer „1.1.2015“ par „1er janvier 2015“ et d'écrire „Fonds communal de dotation financière“.

Articles 29 à 31

Sans observation.

Article 32

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article sous examen, le dernier poste renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 125 millions d'euros consacrés à des „projets de moindre envergure, projets urgents ou imprévus“. A ce sujet il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2012 (doc. parl. n° 6500⁴) repris par celui du 4 avril 2014 (doc. parl. n° 6666³): „Le Conseil d'Etat 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 [27] 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'Etat 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."

Articles 33 à 36

Sans observation.

Articles 37 à 40

Les articles sous examen n'appellent pas d'observation, sauf à interchanger le contenu des articles 38 et 39 afin de respecter l'ordre des articles du Code de la sécurité sociale concernés.

Article 41

Il convient d'écrire dans les trois paragraphes de l'article sous examen „alinéa 1er“ et au paragraphe 3, „paragraphe 1er“.

Article 42

Sans observation.

Article 43

Il convient d'écrire „La disposition prévue à l'article 14, alinéa 1er de la loi...“

Articles 44 à 46

Sans observation.

Article 47

L'article sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation „Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean“ et à lui accorder une aide financière.

Le Conseil d'Etat doit formellement s'opposer à cette modification alors que celle-ci se résume à indiquer „la dernière phrase de l'alinéa 4 est supprimée“. Aucun des articles de la loi précitée n'est subdivisé en alinéas. Seul l'article 2 contient quatre paragraphes. Si tant est que c'est bien cette disposition qui est visée, il convient de libeller, dans un souci de sécurité juridique, l'article sous rubrique ainsi:

„L'article 2, paragraphe 4, dernière phrase de la loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation „Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean“ et à lui accorder une aide financière est supprimée.“

L'article sous examen indique encore que „la modification prend effet le 1er janvier 2014“. Cet effet rétroactif est pour le moins surprenant. Le Conseil d'Etat en demande la suppression.

Article 48

Il est renvoyé à l'avis précité du Conseil d'Etat du 4 avril 2014: „Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350^d, p. 16, concernant l'article 44): „En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat 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'Etat 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“.

La numérotation figurant en tête des deux derniers alinéas est à supprimer.

Article 49

Sans observation.

Article 50

Comme déjà indiqué sous l'article 6, en ce qui concerne la présentation légistique, les modifications apportées à la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation devraient être présentées selon la numérotation 1., 2. sans l'utilisation de parenthèses.

La première modification prévue par l'article 50 de la loi en projet est à supprimer: elle se retrouve déjà à l'article 38 de la loi budgétaire du 29 avril 2014 pour l'exercice 2014, qui a rendu applicable jusqu'au 31 décembre 2014 les articles 3 à 13. Le Conseil d'Etat se déclare d'ores et déjà d'accord avec une reprise de l'article 38 de la loi précitée du 29 avril 2014 jusqu'au 31 décembre 2015.

Quant à la modification de l'article 23 de la loi précitée du 5 juin 2009, le paragraphe 2 de cet article sera implicitement supprimé. Comme aucun règlement grand-ducal n'a été adopté à ce jour sur cette base légale, ce qui priverait ce règlement de son fondement légal, la modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Les sigles „R&D“ et „RDI“ sont à remplacer par leur écriture en toutes lettres suivie de leur sigle respectif placé entre parenthèses.

Article 51

Aux alinéas 2 et 3, il faut éviter le procédé qui consiste à faire suivre les chiffres des nombres écrits en toutes lettres assortis de parenthèses.

Article 52

Il convient d'écrire „agré“.

Article 53

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 novembre 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

