

**Projet de loi**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 et modifiant :**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;**
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;**
- 4) la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;**
- 5) la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ;**
- 6) la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs ;**
- 7) la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;**
- 8) la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;**
- 9) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits et tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 10) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 11) la loi modifiée sur le droit de succession du 27 décembre 1817 ;**
- 12) la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;**
- 13) le Code du Travail ;**
- 14) la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes ;**
- 15) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002 ;**
- 16) le Code de la sécurité sociale ;**
- 17) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés :**
  - 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées**
  - 2) Centres de gériatrie ;**
- 18) la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;**
- 19) la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;**

- 20) la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;**  
**21) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances ;**  
**22) la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse**
- 

## **Avis du Conseil d'État**

(28 novembre 2017)

Par dépêche du 12 octobre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de budget 2018 se présente en deux volumes :

- le volume 1 comprend l'exposé introductif, le texte et les commentaires du projet de loi budgétaire ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit ;
- le volume 2 concerne un projet de loi séparé portant sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021.

En ce qui concerne le volume 2, le Conseil d'État renvoie à son avis distinct de ce jour sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021<sup>1</sup>. Le présent avis ne se rapporte par conséquent qu'au volume 1 du projet de loi concernant le budget 2018<sup>2</sup>.

Par dépêche du 17 novembre 2017, 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 ainsi que d'un texte coordonné de la loi budgétaire en projet proprement dite.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 21 novembre 2017 ; celui de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 novembre 2017.

### **Considérations générales**

Au vu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'État limite son examen aux grandes lignes du projet de budget 2018 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

Par ses amendements du 17 novembre 2017, le Gouvernement a inclus dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2018 des dépenses supplémentaires de quelque vingt millions d'euros :

---

<sup>1</sup> Doc. parl. n° 7201.

<sup>2</sup> Doc. parl. n° 7200.

- 3,5 millions d'euros d'augmentation pour la dotation au fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère ;
- 3,8 millions d'euros pour la dotation au fonds national de solidarité résultant des obligations définies par la loi du 26 juillet 1986 portant introduction d'un revenu minimum garanti ;
- 260.888 euros d'augmentation au titre de la participation aux frais résultant de l'occupation d'agents régionaux d'inclusion sociale auprès des offices sociaux ;
- un nouveau poste budgétaire de 11,8 millions d'euros (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) au titre de remboursement aux employeurs de frais de salaire pour jours de paternité ;
- une nouvelle dotation de 88.000 euros au profit du centre pour l'égalité de traitement (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ;
- 219.449 euros d'augmentation au titre de la participation de l'État aux services d'éducation et d'accueil de type commercial dans le cadre du chèque-service d'accueil ;
- 83.227 euros d'augmentation au titre de la participation de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil ;
- 82.389 euros d'augmentation au titre de la participation de l'État aux assistants parentaux dans le cadre du chèque-service d'accueil ;
- 55.484 euros d'augmentation au titre de la participation de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

Le projet de budget 2018 se présente ainsi :

**Tableau 1 : Le budget pour l'exercice 2018 (version initiale), comparaison**

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

	2016 Compte	2017 Budget	2018 Projet initial	Différence 2017/2018	Différence en % 2017/2018
Recettes	13.417,5	13.243,9	14.064,5	+820,6	+6,2
Dépenses	14.710,2	14.094,9	15.009,8	+914,9	+6,5
Solde = Besoin de financement	-1.292,6	-851,0	-945,3	+94,3	+11,1

**Tableau 2 : Le budget pour l'exercice 2018 (version amendée), comparaison**

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

	2016 Compte	2017 Budget	2018 Projet amendé	Différence 2017/2018	Différence en % 2017/2018
Recettes	13.417,5	13.243,9	14.064,5	+820,6	+6,2
Dépenses	14.710,2	14.094,9	15.029,8	+934,9	+6,6
Solde = Besoin de financement	-1.292,6	-851,0	-965,3	+114,3	+13,4

Les constats suivants peuvent être tirés de ce tableau 2:

- Le découvert du budget de l'État passe de 851 millions à 965,3 millions d'euros entre 2017 et 2018, ce qui correspond à une augmentation de 114,3 millions d'euros ou 13,4%.

- Au niveau des recettes, la progression des recettes se chiffre à 6,2 %.
- Du côté des dépenses, l'augmentation se situe à 6,6 %, donc au-dessus de l'augmentation des recettes (6,2 %). L'augmentation des dépenses s'élevait à 4,3 % entre le budget 2015 et le budget 2016 et à 3,8 % entre le budget 2016 et le budget 2017.
- Alors que l'augmentation des recettes dépassait encore celle des dépenses dans la comparaison des budgets 2015 et 2016, le budget 2018, tout comme le budget 2017, se caractérise par le dépassement du rythme de croissance des dépenses face à celui des recettes. Comme indiqué dans son avis du 10 octobre 2017 à propos du projet de loi n° 7156 portant sur le compte de l'exercice 2016, le déficit budgétaire pour cet exercice s'élève à 1.292,62 millions d'euros, par rapport aux 438,24 millions d'euros, estimation du budget voté, en raison, selon les auteurs du projet de loi n° 7156, d'« une série de circonstances exceptionnelles ». Même abstraction faite de ces circonstances exceptionnelles, sur lesquelles le Conseil d'État ne reviendra plus, le déficit du budget total se serait élevé à 256,82 millions d'euros par rapport à un déficit de 851 millions d'euros estimé pour l'exercice 2017 et de 965,3 millions d'euros estimé pour l'exercice 2018.

Le Conseil d'État ne peut que réitérer son invitation à la prudence face à l'augmentation continue des dépenses de l'administration centrale ainsi qu'à la maîtrise du déficit budgétaire qui se creuse d'année en année. Ceci d'autant plus que par amendements, le Gouvernement a augmenté les dépenses de près de vingt millions d'euros. Le compte de la « réserve budgétaire » s'élève, à la suite des résultats de l'exercice 2016, à -2.425,9 millions d'euros (2015 : -1.133,3 millions d'euros).

\* \* \*

Dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, le Gouvernement se fixe deux objectifs :

- le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), et
- la stabilité de la dette publique brute en dessous du seuil de 30 % du PIB.

Selon la 18<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, le solde des administrations publiques se présente, pour la période 2018-2021, comme suit :

**Tableau 3 : Solde des administrations publiques**

*En % du PIB*

	2018	2019	2020	2021
<b>Solde nominal</b>				
Administration centrale	-1,7	-1,4	-1,0	-0,6
Administrations locales	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3
Sécurité sociale	+1,7	+1,6	+1,6	+1,5
Administration publique	+0,3	+0,5	+0,9	+1,2
<b>Solde structurel</b>	-0,1	-0,1	+0,6	+1,6

Source : *Projet de budget 2018, volume 1, page 21\**

Depuis la 18<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, les prévisions du solde des administrations publiques se sont améliorées, ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires menés dans le cadre de l'élaboration du budget des recettes et des dépenses de l'État pour 2018 ; elles sont résumées dans le tableau ci-après :

**Tableau 4 : Solde des administrations publiques (version initiale)**

*En % du PIB*

	2018	2019	2020	2021
<b>Solde nominal</b>				
Administration centrale	-1,5	-1,3	-0,6	-0,1
Administrations locales	+0,4	+0,3	+0,3	+0,4
Sécurité sociale	+1,7	+1,7	+1,6	+1,4
Administration publique	+0,6	+0,6	+1,3	+1,7
<b>Solde structurel</b>	+0,1	-0,1	+1,0	+2,0

*Source : Projet de budget 2018, volume 1, page 30\**

D'après les chiffres contenus dans les amendements gouvernementaux au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021, le solde nominal de l'administration publique va, par suite des dépenses additionnelles budgétisées par le Gouvernement, se détériorer ces deux prochaines années.

**Tableau 5 : Solde des administrations publiques (version amendée)**

*En % du PIB*

	2018	2019	2020	2021
<b>Solde nominal</b>				
Administration centrale	-1,6	-1,4	-0,6	-0,2
Administrations locales	+0,4	+0,3	+0,3	+0,4
Sécurité sociale	+1,7	+1,7	+1,6	+1,4
Administration publique	+0,5	+0,6	+1,3	+1,6
<b>Solde structurel</b>	+0,1	-0,1	+1,0	+2,0

*Source : Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021, amendement n° 2. Les montants en gras montrent les différences avec ceux du tableau 4.*

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. Il convient cependant de relever qu'à l'horizon 2021, la situation de l'administration centrale approche l'équilibre.

Ainsi, de même que pour l'année 2017, l'OMT sera respecté. Il convient cependant de signaler que cet objectif ne sera rempli que parce qu'il a été abaissé de +0,5 % du PIB pour 2016 à -0,5 % du PIB pour 2017-2019. L'abaissement de l'OMT de +0,5 % à -0,5 % correspond à une hypothèse démographique de 1,14 millions d'habitants en 2060 et à une dette publique de 60 % du PIB à long terme. Un nouvel OMT sera calculé par la Commission européenne pour les années 2020 à 2022 en application du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Selon le Conseil national des finances publiques (CNFP)<sup>3</sup>, « le niveau de l'OMT calculé par la [Commission européenne] sera basé sur la nouvelle hypothèse

<sup>3</sup> Évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2017 à 2021, juin 2017, p. 24.

démographique d'Eurostat publiée début 2017, qui table sur une population de 0,99 million en 2060 ainsi que sur l'hypothèse d'un solde budgétaire visant à stabiliser la dette à 60 % du PIB ». D'après une première estimation du CNFP, le niveau de l'OMT pourrait être fixé à un niveau de -0,25 % du PIB et, si l'objectif du Gouvernement de stabiliser la dette publique à 30 % du PIB devait être retenu, l'OMT pourrait même se situer à +0,75 % du PIB. Ce niveau « plus ambitieux » de l'OMT à +0,75 % du PIB permettrait, selon le CNFP, « d'assurer le maintien d'une marge de manœuvre permettant de faire face aux défis plus vastes et complexes qui se présentent sur le long terme ».

La dette publique, à propos de laquelle le Gouvernement s'est fixé comme objectif de la situer en dessous du seuil de 30 % du PIB, reste stable, légèrement au-dessus de 20 % du PIB, avec une réduction constante de 23,5 % du PIB pour l'exercice 2017 à 21,6 % du PIB pour l'exercice 2021. Par rapport aux prévisions incluses dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017, les prévisions quant au montant de la dette publique se trouvent baissées.

**Tableau 6 : Évolution de la dette publique**

	Millions d'euros	% du PIB
2017	12.918	23,5
2018	13.211	22,7
2019	13.822	22,5
2020	14.166	22,3
2021	14.233	21,6

Source: *Projet de budget 2018, volume 1, p. 30\**.

Malgré la réduction en pourcentage de la dette publique en raison de l'évolution positive du PIB, le montant en chiffres absolus de la dette va s'accroître de 12,9 milliards d'euros en 2017 à 14,2 milliards d'euros en 2021, soit de plus de 10 %.

\* \* \*

Le Luxembourg bénéficie d'une croissance réelle soutenue qui se stabiliserait à un niveau élevé au cours des années 2017-2019 pour faiblir vers 2021 (voir tableau 5, ci-dessous). Cette augmentation n'impacterait que peu le taux de chômage, même si l'emploi intérieur continue de croître et même si l'inflation venait à réapparaître (taux 2016 : 0,3 %, pour ensuite passer à +1,8 % et +1,6 % en 2017 et 2018, pour ensuite se situer autour de 2,0 %).

**Tableau 7 : Tableau synthétique de l'évolution de l'économie**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB réel (%)	+3,1	+2,7	+3,7	+4,4	+2,8	+1,9
Inflation (%)	+0,3	+1,8	+1,6	+2,0	+2,0	+1,9
Chômage (%)	6,4	5,9	5,6	5,8	6,3	6,9
Emploi total intérieur (%)	+3,0	+3,3	+3,4	+3,1	+2,5	+1,5

Source : CNFP, *Évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2017 à 2021, novembre 2017, p. 23.*

D'après ce tableau, l'économie du Luxembourg se porte bien, même si la croissance du PIB réel pour la période 2016-2018 a été revue à la baisse

par rapport aux chiffres fournis dans l'évaluation faite par le CNFP en juin 2017 (2016 : +3,1% par rapport à +4,2% ; 2017 : +2,7% par rapport à +4,4% ; 2018 : +3,7% par rapport à +5,2%). Ces chiffres correspondent aux prévisions les plus récentes effectuées par le STATEC<sup>4</sup>. Il convient de relever la fragilité de ces prévisions. Ainsi, si en mai 2017 pour le « *Spring Economic Forecast* », la Commission européenne estimait que le PIB allait s'accroître de +4,3 %, +4,4 % et +3,7 % sur la période 2017 à 2019, pour le « *Autumn Economic Forecast* », elle a révisé ces chiffres à la baisse respectivement à +3,4 %, +3,5 % et +3,3 %. Pour le Fonds monétaire international, dans une étude d'octobre 2017 citée par le CNFP, sur la même période (2017-2019), le PIB luxembourgeois augmenterait de 3,9 %, 3,6 % et 3,3 %. Ces estimations sont donc moins optimistes que celles contenues dans la 18<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance. Le Conseil d'État se demande si ces prévisions à la baisse ont été prises en compte dans le cadre de l'évaluation des recettes budgétaires de l'État.

La fragilité de la croissance de l'économie nationale se manifeste également à travers deux éléments purement nationaux qui risquent d'affecter la soutenabilité à long terme des finances publiques.

D'une part, le coût de la réforme fiscale de 2017, déjà mentionné dans l'avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 sur le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017<sup>5</sup>, ne semble pas avoir été définitivement chiffré. Selon le Gouvernement, son coût s'élèverait à 0,8 % du PIB à partir de 2018, alors que la Banque centrale du Luxembourg avance le chiffre de 1,7 % du PIB, soit le double.

D'autre part, il existe une incertitude sur ce que certains appellent la « dette cachée du Luxembourg ». Selon l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), la réserve de compensation resterait supérieure au niveau minimum jusqu'en 2035 en tenant compte d'une croissance du PIB supérieure à 3 % et d'une augmentation démographique à 1,14 million d'habitants en 2060. Le Conseil d'État renvoie à ses observations ci-dessus à propos de la fixation de l'OMT pour la période 2020 à 2022 concernant plus particulièrement la révision à la baisse de la prévision de l'évolution démographique vers une population de 1,14 million d'habitants. L'IGSS a également élaboré des scénarios alternatifs aux termes desquels la réserve de compensation serait épuisée dès 2032 (avec une dette de 181 % du PIB en 2060) ou au plus tard en 2047. On peut certes débattre des chiffres et contester les calculs de l'IGSS, notamment au regard de l'impossibilité de prévoir l'évolution de l'économie nationale sur une période aussi longue (2030-2060), mais il est évident que des mesures structurelles doivent être prises afin de pérenniser le système de l'assurance pension au Luxembourg. Dans sa recommandation du 22 février 2017 (COM (2017) (515)), le Conseil de l'Union européenne a recommandé au Luxembourg de « garantir la viabilité à long terme du système de retraite, limiter la retraite anticipée et augmenter le taux d'emploi des personnes âgées ».

Partant, comme pour les exercices précédents, le Conseil d'État ne peut qu'inciter à nouveau à mener une politique budgétaire de contrôle des

---

<sup>4</sup> Voir : CNFP, Évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2017 à 2021, novembre 2017, p. 5.

<sup>5</sup> Doc. parl. n° 7050<sup>3</sup>.

dépenses et de mener à temps les réformes structurelles nécessaires afin de prévenir une dégradation de la situation financière des administrations publiques.

À ce titre, il convient de noter que le projet de loi budgétaire envisage la création de 1.100 postes dans la fonction publique. Il en allait de même dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice précédent. Déjà dans son avis précité du 15 novembre 2016, le Conseil d'État avait observé que « face à cette évolution inédite et importante des recrutements auprès de l'État, [il] aurait voulu avoir une justification ». La pertinence de cette observation vaut aussi pour le projet de loi sous examen, duquel il ressort qu'un montant de près de 79 millions d'euros a été budgétisé pour l'exercice 2018 en ce qui concerne la création de ces 1.100 postes supplémentaires. Il convient de ne pas perdre de vue que le recrutement d'agents de l'État constitue une charge à long terme. Déjà, pour l'exercice 2018, le Gouvernement envisage une augmentation de la rémunération des agents de l'État de 118,4 millions d'euros, qui est aussi le résultat du dernier accord salarial conclu dans la fonction publique.

Du côté des recettes, on remarque une augmentation prévue pour les impôts directs de 5,5 % et une augmentation des impôts indirects de 7,5 % par rapport au budget 2017. Selon les auteurs du projet de loi, « l'évolution des recettes est globalement en ligne avec les hypothèses de croissance retenues » (doc. parl. n° 7200, p. 23\*). Le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes à propos des chiffres de croissance retenus.

\* \* \*

#### *Conclusion :*

Le projet de budget pour l'exercice 2018 répond aux deux objectifs que le Gouvernement s'est fixé : respect de l'OMT et maintien de la dette publique en deçà de 30 % du PIB. Des défis majeurs sont connus à l'heure actuelle : à moyen terme, le respect d'un OMT établi à un autre seuil qui devra laisser au Gouvernement une marge de manœuvre certaine afin de pouvoir faire face à des chocs économiques et, à long terme, une réforme structurelle des finances publiques afin de prévenir tout dérapage de la dette publique. À cela s'ajoutent les contraintes économiques, par nature imprévisibles, mais dont les racines se retrouvent dans un certain manque de diversification économique du pays, en dépit des initiatives entreprises dans ce domaine.

### **Examen du projet de loi budgétaire proprement dite**

#### Observation générale

Les articles 3 à 14 et 36, 45, 46, 49 et 54*bis* sont à considérer comme « cavaliers budgétaires ». Tout d'abord, la loi budgétaire est appelée à modifier une disposition législative normative sans lien direct avec le budget de l'État. Ensuite, abstraction faite du calendrier de l'adoption de la loi budgétaire, un « cavalier budgétaire » ne permet pas à la Chambre des députés de procéder à une analyse détaillée d'une telle disposition insérée dans un projet de loi volumineux. Finalement, un texte essentiellement

temporaire, c'est-à-dire limité quant à la durée de ses effets, comme la loi budgétaire, ne devrait pas comporter des dispositions à caractère définitif. Ceci pourrait en effet susciter des doutes quant à la validité des dispositions destinées à être illimitées dans le temps, au-delà de la période de validité de la loi budgétaire<sup>6</sup>. La modification législative proposée devrait, selon le Conseil d'État, donner lieu à un projet de loi *ad hoc*.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 36 de la loi en projet, sous le régime des finances communales antérieur à la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes, le Fonds communal de dotation financière (FCDF) avait été créé par une loi budgétaire<sup>7</sup>. Il était par conséquent admis que des modifications y fussent apportées au moyen d'une loi budgétaire. Le régime actuel des finances communales repose cependant sur la loi précitée du 14 décembre 2016 qui, d'après le Conseil d'État, constitue le cadre adéquat pour effectuer la modification législative proposée.

#### Intitulé (amendement n° 1)

Sans observation.

#### Article 1<sup>er</sup> (amendement n° 2)

Suite à l'augmentation des dépenses de l'État dont question dans les considérations générales, l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet doit être modifié. Ainsi, les dépenses courantes passent de 13.374.513.343 euros à 13.394.509.690 euros, soit une augmentation de près de vingt millions d'euros. Le déficit prévu pour l'exercice 2018 augmente quant à lui de 945.255.366 euros à 965.251.703 euros.

#### Article 2 à 9

Sans observation.

#### Nouvel article 9bis (amendement n° 3)

Par l'effet de l'amendement n° 8, l'article sous examen est renuméroté en article 10 de la loi en projet. Il ne donne pas lieu observation.

#### Article 10

Sans observation.

#### Article 11

L'article 11 modifie l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, et l'article 6 de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale. Ces modifications visent à tenir compte de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 16 mai 2017 dans l'affaire Berlioz Investment Fund S.A. (C-682/15).

---

<sup>6</sup> Jean Olinger, « *Éléments de finances publiques* », in *Études fiscales*, éd. Saint-Paul, juin 1983, n° 225.

<sup>7</sup> Loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 1988, article 38.

Les autorités fiscales luxembourgeoises devront s'assurer que les demandes de renseignements des autorités d'un autre État membre, en application de la procédure d'échange d'informations prévue par la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO 2011, L 64, p. 1), ne sont pas dépourvues de toute pertinence vraisemblable pour les besoins de l'enquête fiscale. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la „pertinence vraisemblable“ des informations demandées par un État membre à un autre État membre constitue une condition à laquelle la demande d'informations doit satisfaire pour déclencher l'obligation de l'État membre requis d'y donner suite et, par là même, une condition de légalité de la décision d'injonction adressée par cet État membre à un administré et de la mesure de sanction infligée à ce dernier pour non-respect de cette décision ».

La modification prévue à l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014 n'appelle pas d'observation.

En revanche, la modification de l'article 6 de la loi précitée du 25 novembre 2014 va, de l'avis du Conseil d'État, au-delà des exigences posées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 16 mai 2017 précité. Par le point 2° de l'article sous examen, le Gouvernement entend introduire un recours en annulation contre la décision de l'administration fiscale prévue à l'article 3 de cette loi, alors que l'arrêt du 16 mai 2017<sup>8</sup> vise, quant à lui, la compétence du juge national pour contrôler la décision visée à l'article 5 de la loi précitée du 25 novembre 2014 dans le cadre d'un recours introduit par un administré contre une mesure de sanction qui lui a été infligée par l'autorité requise en raison du non-respect d'une décision d'injonction. Un recours contre la décision d'injonction existait déjà sous la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande. Ce recours a été abrogé par la loi précitée du 25 novembre 2014.

Se pose aussi un problème de cohérence du dispositif en ce qui concerne les personnes susceptibles de former le recours en annulation qu'il est proposé d'introduire. D'après le texte sous examen, ce recours est non

---

<sup>8</sup> Les deuxième et quatrième points du dispositif de l'arrêt sont rédigés comme suit (soulignement ajouté) :

« 2) L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'un administré qui s'est vu infliger une sanction pécuniaire pour non-respect d'une décision administrative lui enjoignant de fournir des informations dans le cadre d'un échange entre administrations fiscales nationales au titre de la directive 2011/16 est en droit de contester la légalité de cette décision.

(...)

4) L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et l'article 5 de la directive 2011/16 doivent être interprétés en ce sens que la vérification de l'autorité requise, saisie d'une demande d'informations de l'autorité requérante au titre de cette directive, ne se limite pas à la régularité formelle de cette demande, mais doit permettre à cette autorité requise de s'assurer que les informations demandées ne sont pas dépourvues de toute pertinence vraisemblable eu égard à l'identité du contribuable concerné et à celle du tiers éventuellement renseigné ainsi qu'aux besoins de l'enquête fiscale en cause. Ces mêmes dispositions de la directive 2011/16 et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens que, dans le cadre d'un recours introduit par un administré contre une mesure de sanction qui lui a été infligée par l'autorité requise en raison du non-respect d'une décision d'injonction adoptée par celle-ci à la suite d'une demande d'informations adressée par l'autorité requérante au titre de la directive 2011/16, le juge national dispose, outre d'une compétence pour réformer la sanction infligée, d'une compétence pour contrôler la légalité de cette décision d'injonction. S'agissant de la condition de légalité de ladite décision tenant à la pertinence vraisemblable des informations demandées, le contrôle juridictionnel est limité à la vérification de l'absence manifeste d'une telle pertinence. »

seulement ouvert à toute personne visée par la décision d'injonction, mais encore à « tout tiers concerné ». Or, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 25 novembre 2014 prévoit que si l'autorité compétente de l'État requérant exige que le contribuable concerné par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informé, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction.

Les modifications proposées à l'endroit de l'article 6 de la loi précitée du 25 novembre 2014 nécessitent un débat de fond que la loi budgétaire ne permet pas. Il ne s'agit pas d'une simple adaptation d'ordre technique. La discussion doit porter sur l'étendue de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt du 16 mai 2017 et sur les répercussions de cet arrêt sur les dispositions non seulement de la loi du 25 novembre 2014, mais aussi de la directive 2011/16/UE et du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Elle permettra également d'obtenir les avis des juridictions administratives sur la modification de la procédure qu'il est prévu d'apporter et qu'elles devront appliquer.

Faute d'éclaircissements quant à la compatibilité du nouveau recours en annulation, au regard de l'arrêt du 16 mai 2017, avec la directive 2011/16/UE et les conventions fiscales, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

#### Article 12 à 17

Sans observation.

#### Article 18

Le Conseil d'État réitère son observation faite dans les considérations générales sur la justification de la création de 1.100 postes supplémentaires, outre les 190 agents actuellement engagés sous d'autres régimes.

#### Article 19

Le paragraphe 2 précise que le recrutement doit être précédé d'une publication des vacances d'emploi dans au moins deux quotidiens luxembourgeois « ou sur le portail de recrutement de l'État ». Faute de précision quant à ce portail, le Conseil d'État préfère un renvoi au site internet du ministère de la Fonction publique.

#### Articles 20 à 34

Sans observation.

#### Article 35

Sous l'intitulé, identique à celui de l'article 34, « Mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée », il est inséré un nouveau point 49 au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 631-2 du Code du travail.

Aux termes de la nouvelle disposition, le Fonds pour l'emploi serait destiné à couvrir, à l'avenir, également les dépenses résultant « de la mise en place et de la mise en œuvre de tout programme visant à développer les compétences des salariés d'entreprises connaissant des transformations techniques majeures ou des changements importants de leur environnement concurrentiel ».

Selon le commentaire de l'article sous revue, il serait indispensable d'anticiper le phénomène de transformation fondamentale de l'économie et de l'organisation du travail en soutenant les efforts entrepris afin de sauvegarder les emplois. Un projet pilote serait envisagé dans le but de permettre à des entreprises de préparer les mutations nécessaires sans procéder à des licenciements.

Le Conseil d'État note que la disposition sous avis est particulièrement vague et dépourvue de tout caractère normatif. Toute entreprise a besoin de développer les compétences de ses salariés, étant donné que tous les secteurs sont confrontés à des transformations techniques majeures et à des changements constants et importants de leur environnement concurrentiel.

Les quarante-huit points actuels de l'article L. 631-2 déterminent ces dépenses, en se référant aux articles du Code du travail, en explicitant quelles dépenses sont visées ou en renvoyant à un règlement grand-ducal qui précisera les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'aide. Concernant le nouveau point 49 sous avis, aucun cadre légal n'est en vigueur et aucun projet de loi n'est déposé.

Quels programmes sont visés par la disposition en projet ? Quelles compétences devront être atteintes et à quel niveau ? Que faut-il entendre par « transformations techniques majeures » et par « changements importants de l'environnement concurrentiel » ?

L'article sous examen semble ne prévoir qu'un projet pilote dont le cadre légal fait, cependant, défaut. Dans le respect de l'article 99 de la Constitution, le projet ne saurait entraîner des dépenses dépassant un seul exercice.

### Article 36

L'article 36, qui est un « cavalier budgétaire » d'autant plus qu'il n'impacte pas la situation financière de l'État, a pour objet de modifier l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6, de la loi précitée du 14 décembre 2016, en remplaçant les termes « terrains *aedificandi* » par les termes « terrains *aedificati* ».

Selon l'exposé des motifs, « les termes « terrains *aedificati* » désignent les terrains bâtis d'une commune, alors que les termes « terrains *aedificandi* » désignent les terrains à construire ». Le Conseil d'État comprend que, par « terrains à construire », il faut entendre les terrains constructibles, c'est-à-dire les terrains sur lesquels des constructions peuvent être érigées en conformité avec les normes du droit de l'urbanisme et que, par « terrains bâtis », il faut entendre les terrains qui supportent des

constructions, indépendamment de la considération s'ils sont constructibles d'après les normes du droit de l'urbanisme ou non.

Toujours à l'exposé des motifs, les auteurs justifient de manière très succincte, comme suit, la modification à la loi précitée du 14 décembre 2016 : « Comme le besoin d'infrastructures supplémentaires d'une commune se base sur les constructions actuelles plutôt que futures, l'ajustement de la superficie totale décrit à l'article 3 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes doit suivre cette logique ». Le Conseil d'État note que les auteurs se contentent d'affirmer la nécessité du changement proposé, sans fournir aucune explication chiffrée permettant d'en apprécier le bien-fondé et la portée.

À dessein de comprendre la justification avancée, il faut examiner l'influence du « ratio des zones urbanisées », défini à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6, de la loi précitée du 14 décembre 2016, sur la répartition financière opérée à travers le Fonds de dotation globale des communes (FDGC). L'application du « ratio des zones urbanisées » à la répartition financière fait l'objet du point e) du point 2 du paragraphe 2 de l'article 3 de la même loi, libellé comme suit : « 5 pour cent entre les communes d'après la superficie totale ajustée des communes, l'ajustement de la superficie totale de la commune étant situé dans l'intervalle allant de -25 pour cent à 75 pour cent en appliquant une progression linéaire sur l'intervalle du ratio des zones urbanisées allant de 0 habitant par km<sup>2</sup> à 6.000 habitants par km<sup>2</sup>. Pour les communes où ce ratio dépasse les 6.000 habitants par km<sup>2</sup>, l'ajustement s'effectue avec 75 pour cent ». Ainsi les communes dont le ratio précité est plus grand, se voient attribuer une plus grande part des 5 pour cent à répartir. Il faut noter que les montants supplémentaires dont la nouvelle répartition gratifie certaines communes, vont aux dépens des autres communes, puisque la masse financière à répartir (les 5 pour cent) entre toutes les communes du pays en fonction du critère du « ratio des zones urbanisées » reste la même en termes relatifs. À défaut de données chiffrées, l'on peut conjecturer que la modification proposée aura pour effet probable d'augmenter la « densité » des communes urbaines par rapport aux communes plus rurales et de renforcer la dotation des premières au détriment des secondes. La modification proposée ne semble toutefois pas anodine, comme le montre l'exemple de calcul ci-après. Soit trois communes, A, B et C, dont le « ratio des zones urbanisées » est identique sous le régime actuel (« terrains *aedificandi* ») (valeur 150). Sous le régime proposé (« terrains *aedificati* »), ce ratio pourrait varier considérablement. Ainsi si la surface des terrains *aedificati* n'est que la moitié de la surface des « terrains *aedificandi* », le ratio double, alors que si la surface des « terrains *aedificati* » est 50 pour cent plus grande que celle des « terrains *aedificandi* », le ratio diminue d'environ 40 pour cent.

**Ratio des zones urbanisées « *aedificandi* » ou « *aedificati* »**

	Terrains « <i>aedificandi</i> »	Terrains « <i>aedificati</i> »	Population
Commune A	100	100	15 000
Commune B	100	50	15 000
Commune C	100	150	15 000

	Commune A	Commune B	Commune C
Ratio des zones urbanisées « <i>aedificandi</i> »	150	150	150
Ratio des zones urbanisées « <i>aedificati</i> »	150	300	100

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que suivant l'article 9, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale, approuvée par la loi du 18 mars 1987, « les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». Il ignore si une telle consultation a eu lieu.

Pour pouvoir apprécier en connaissance de cause si le « ratio des zones urbanisées » est à calculer par rapport à la superficie totale des « terrains *aedificandi* » ou plutôt par rapport à la superficie totale « des terrains *aedificati* », il faudrait disposer d'une étude sur l'ensemble des communes afin d'analyser si, effectivement, les communes dont la surface totale des « terrains *aedificati* » est plus importante sont aussi celles qui ressentent un besoin supplémentaire en infrastructures. Encore faudrait-il définir en détail ce qu'il faudrait entendre, dans ce contexte, par « infrastructures ». Telle que formulée, la justification proposée soulève plus de questions qu'elle ne fournit de réponses.

Finalement, en ce qui concerne la terminologie utilisée, le Conseil d'État considère que l'expression « terrains *aedificati* », contrairement aux expressions formées avec le terme « *aedificandi* »<sup>9</sup> n'est pas une expression courante du droit immobilier ou du droit de l'urbanisme luxembourgeois. Il propose de la remplacer par l'expression « terrains bâtis » ou encore « terrains construits »<sup>10</sup>.

#### Articles 37 à 41 (amendement n° 4)

Sans observation.

#### Article 45 (amendement n° 5)

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 novembre 2008 à propos de l'article 43 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2009 et à son avis du 15 novembre 2016 sur l'article 35 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017.

D'après le commentaire de l'amendement n° 5, la valeur-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique, des masseurs-kinésithérapeutes, des infirmiers et, concernant les soins palliatifs, des réseaux et établissements d'aides et de soins est modifiée pour l'exercice 2018. Le Conseil d'État propose de préciser à l'article 45 nouveau de la loi en projet que cette valeur-clé est fixée pour l'exercice 2018 à l'indice prévu dans chacun des quatre paragraphes de cet article.

<sup>9</sup> Servitude *non aedificandi* ; zone *non aedificandi* ; zone *aedificandi* ; terrains *aedificandi*.

<sup>10</sup> Pour l'expression « terrains bâtis », le dictionnaire Gaffiot donne d'ailleurs la traduction latine de « *loci coaedificati* » (Vide : François Gaffiot, « Dictionnaire Latin – Français », édition en ligne : <http://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php?q=coaedifico>).

## Articles 46 (amendement n° 6) et 47

Sans observation.

## Article 48

Le Conseil d'État observe qu'il y a lieu de se référer à l'article 18 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie.

## Article 49

L'article sous rubrique, qu'il convient de considérer comme « cavalier budgétaire », vise à modifier l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales afin d'accorder des aides à l'investissement à certaines entreprises se livrant à « la transformation et à la commercialisation de produits agricoles » conformément aux conditions visées à l'article 17 du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

D'après le commentaire de cet article, le Gouvernement a communiqué le 17 octobre 2016 à la Commission européenne son intention de mettre en œuvre l'aide prévue à l'article 17 du règlement (UE) n° 702/2014 aux petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I de ce règlement. Dans un second temps, le Gouvernement entend faire bénéficier toutes les entreprises, sans restriction quant à leur taille, de cette aide à l'investissement. Selon le commentaire de l'article sous rubrique, « l'examen de l'aide [par la Commission européenne] est en cours », sans autre précision. Toujours sans précision, le commentaire indique que « la Commission européenne juge l'article 25 [de la loi du 27 juin 2016 précitée] dans sa version actuelle insuffisant et requiert sa modification ».

Seul le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article 25 de la loi du 27 juin 2016, aux termes duquel « [il] peut être accordé aux entreprises se livrant à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles des aides à l'investissement en conformité avec les dispositions de l'article 17 du règlement (UE) n° 702/2014 » est modifié. Le Conseil d'État ignore si la modification envisagée à l'article 49 de la loi en projet rencontre les exigences de la Commission européenne.

Sous cette réserve, l'article 17 du règlement (UE) n° 702/2014 concerne les « aides aux investissements en immobilisations corporelles ou incorporelles liés à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles », précision qui fait défaut dans la modification envisagée à l'article 49 de la loi en projet. En outre, l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, tel que proposé, fait référence, dans sa première phrase aux « entreprises » pour se référer, dans sa deuxième phrase aux « petites et moyennes entreprises et aux grandes entreprises ». Le règlement européen ne mentionne pas les « petites et moyennes entreprises », mais contient la définition suivante « PME » ou « micro, petites et moyennes entreprises ».

À défaut d'indications dans le commentaire des articles des exigences posées par la Commission européenne, le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur la compatibilité de la modification proposée avec le droit de l'Union européenne.

D'un point de vue rédactionnel, les deuxième et troisième phrases peuvent être regroupées pour écrire « au sens de ce règlement, à l'exclusion des entreprises en difficulté définies à l'article 2, point 14), de ce règlement ».

#### Article 50

Concernant l'article 50 de la loi en projet, le Conseil d'État se réfère à ses avis sur les projets de lois budgétaires antérieurs (en dernier lieu l'avis du Conseil d'État précité du 15 novembre 2016 sur l'article 49 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017) sur le caractère systématique dans chaque loi budgétaire de la dérogation aux articles 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, 9, paragraphe 2, 72 et 73, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Ces articles ont toujours connu des dérogations depuis leur existence, de sorte que leur raison d'être est en cause et qu'on pourrait considérer qu'ils aient été abrogés implicitement à défaut d'avoir été appliqués.

#### Article 51

Sans observation.

#### Article 52

L'article sous examen entend modifier la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Les points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> n'appellent pas d'observation.

Le point 5<sup>o</sup> propose d'introduire un nouvel article *8bis* dans la loi précitée du 12 juillet 2014 afin de transposer l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres qui prévoit que « [l]es prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire sont soumises à une évaluation régulière, non biaisée et globale, reposant sur des critères objectifs, y compris à une évaluation *ex post*. Le résultat de cette évaluation est rendu public et dûment pris en compte dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires ultérieures. Si l'évaluation met à jour une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné prend les mesures nécessaires et les rend publiques ». La dernière phrase de cet article, qui exige des États membres de prendre des mesures nécessaires et de les rendre publiques en cas de distorsion importante « affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives », a été reprise telle quelle en imposant cette obligation au STATEC. Quelles mesures est-ce que le STATEC pourrait prendre ?

Les points 6° et 7° n'appellent pas d'observation.

Articles 53, 54 et 54bis (amendement n° 7)

Par l'effet de l'amendement n° 8, le nouvel article 54bis sous examen est renuméroté en article 56 de la loi en projet. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement n° 8

L'amendement sous rubrique modifie la numérotation des articles de la loi en projet, y compris celle des nouveaux articles 9bis et 54bis, et n'appelle pas d'observation.

Article 55 (devenant l'article 57) (amendement n° 9)

L'article 55 (devenant l'article 57) précise que la loi sous avis entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, à l'exception de l'article 56 (introduit par l'amendement n° 7) dont l'entrée en vigueur est fixée au 2 octobre 2017. Le recours à la rétroactivité ne présente aucun inconvénient tant qu'il s'agit d'introduire avec effet antérieur des mesures qui touchent, comme en l'espèce, favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi ancienne, à condition de ne pas heurter les droits de tiers. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 56 (devenant l'article 58)

Sans observation.

Amendements n° 10 à 20

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

Observations générales

Les articles sont numérotés en chiffres arabes, mis en caractères gras et suivis d'un point. Il n'y a pas lieu de faire précéder les intitulés des articles de tirets. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur le choix des intitulés d'articles modificatifs du projet de loi sous avis. À ce sujet, il signale que l'intitulé est spécifique pour chacun de ces articles et est censé refléter fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de semer la confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas pour autant être contraires au texte ou extensifs, voire trop restrictifs, par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir. Par ailleurs, il est recommandé aux auteurs du projet sous avis d'opter, dans un souci de cohérence, pour une structure uniforme des intitulés d'articles en évitant ainsi de recourir indistinctement à des signes typographiques tels que les deux-points et les tirets.

Partant, le Conseil d'État propose d'intituler l'ensemble des articles modificatifs de la manière qui suit :

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

[...]

**Art. 6. Modification de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs**

**Art. 7. Modification de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune**

**Art. 8. Modification de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 concernant l'impôt commercial**

**Art. 9. Modification de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934**

[...].

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

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] ». Partant, il convient d'effectuer les adaptations nécessaires aux endroits pertinents.

Il convient de renvoyer aux « lettres a), b), c), d), ... » et non pas aux « points a), b), c), d), ... ».

Au lieu de se référer par exemple au « numéro 4 », il convient de se référer au « point 4 ».

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1<sup>er</sup> ».

Par ailleurs, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 150 000 ».

### Intitulé

Le Conseil d'État tient à souligner que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ...). Par ailleurs, il est conseillé de citer les actes à modifier dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien. Les modifications qu'il s'agit d'apporter à des codes sont toutefois indiquées en premier.

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

Au point 9, il y a lieu de noter que lorsqu'un acte est cité, il faut

veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ».

Au point 11, il convient d'écrire « la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession ».

Au point 14, il faut écrire « la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes » avec une lettre « f » majuscule.

Au point 17, il faut écrire « loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés\_1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie ».

Au point 21, il y a lieu d'écrire « la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances » avec une lettre « i » minuscule.

#### Article 1<sup>er</sup>

Il convient d'écrire « **Art. 1<sup>er</sup>**. ».

#### Article 3

Au point 4°, il est préférable de libeller la phrase liminaire de la manière suivante :

« 4° À l'article 102, alinéa 6, le tableau des coefficients de réévaluation est remplacé par le tableau suivant : [...] ».

Au point 7°, il est recommandé de libeller la phrase liminaire comme suit :

« À l'article 143, il est inséré un nouvel alinéa 3a libellé comme suit : [...] ». ».

Au point 8°, il convient de regrouper les modifications à effectuer à un même paragraphe en écrivant :

« 8° L'article 152*bis* est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 4, le point final du point 5, lettre e) est remplacé par un point-virgule et il est ajouté à la suite de la lettre e) une nouvelle lettre f) libellée comme suit : [...] ».

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de procéder au regroupement de l'ensemble des modifications ayant trait à un même alinéa.

#### Articles 4 et 5 (3 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État constate que les auteurs du texte sous avis ont souhaité regrouper sous trois articles distincts (articles 3 à 5) les modifications relatives à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, en suivant la logique consacrée par la loi précitée visant à consacrer des titres distincts selon l'objet des articles afférents. Le

Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à une telle division et recommande aux auteurs du projet de loi sous avis de regrouper l'ensemble des modifications relatives à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu sous un seul article, à savoir l'article 3 du projet de loi sous avis. Partant, l'intitulé de l'article 3 devra être reformulé pour lire par exemple :

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

Il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

#### Article 6

Il convient de structurer la phrase liminaire de l'article sous avis de la manière qui suit :

« Le paragraphe 56, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1, de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs est remplacé comme suit : [...] ».

#### Articles 7 à 9

L'observation d'ordre légistique émise à l'endroit de l'article 6 relative à la structure des articles modificatifs vaut également pour les articles sous avis.

#### Articles 11 et 12

Au point 2° de l'article 11 sous avis, il y a lieu de souligner qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro d'article correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif de la manière qui suit :

« 2° L'article 15 est remplacé comme suit :  
« Art. 15. Sans préjudice de la loi [...] » ».

L'observation ci-dessus vaut également pour l'article 12, point 2°, qui se lira :

« 2° L'article 6 est remplacé comme suit :  
« Art. 6. (1) Contre la décision visée [...] » ».

#### Article 13

L'observation d'ordre légistique relative à l'intitulé sous le point 9 vaut également pour l'article sous avis.

#### Article 15

Au point 1°, il convient de remplacer le terme « respectivement » par celui de « et ».

Au point 3°, le Conseil d'État tient à souligner que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet

pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les lettres renumérotées aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. Par conséquent, la numérotation des lettres supprimées est à maintenir.

### Article 19

Pour caractériser les énumérations, le Conseil d'État rappelle qu'il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Il y a lieu d'écrire « ministre » et « ministère » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 3, lettre g), point 2° (paragraphe 3, point 7°, lettre b) selon le Conseil d'État), il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

L'observation figurant à l'alinéa ci-dessus vaut également pour le même paragraphe, lettre j) (point 10° selon le Conseil d'État).

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de supprimer le mot « afférente » entre les termes « la loi » et « du 24 décembre 1946 portant [...] ».

Par ailleurs, il faut écrire « Conseil de gouvernement » avec une lettre « g » minuscule. Dans un souci de cohérence, il y a également lieu d'écrire « Commission des pensions » avec une lettre « c » majuscule.

Au paragraphe 6, le Conseil d'État souligne que la référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il s'est référé. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif, il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer le terme « précitée » entre la nature et la date de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

### Articles 35 et 36

Le Conseil d'État constate que les articles 34 et 35 du projet de loi sous avis sont munis d'intitulés identiques. À cet égard, il y a lieu de rappeler que lorsqu'il est recouru à des intitulés d'articles, chaque article du

dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chacun de ces articles et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Partant, il est suggéré de conférer un intitulé propre à chaque article ou de fusionner les articles en question.

#### Article 37

L'observation d'ordre légistique émise à l'endroit de l'intitulé sous le point 14°, vaut également pour l'article sous avis.

#### Article 39

Il y a lieu de supprimer, à l'intitulé de l'article, le point final à la suite des termes « les fonds d'investissements publics ».

#### Article 49

Le Conseil d'État constate que l'intitulé d'article est de nature à induire le lecteur en erreur sur la portée de l'article en question étant donné que seul l'article 17 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie, est prorogé. Il renvoie, à ce titre, aux observations générales et invite les auteurs du projet sous avis à reformuler l'intitulé de l'article sous examen.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation.

Enfin, l'adjectif « nouvelle » à la dernière phrase est à supprimer.

#### Article 50

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur.

#### Article 53

Aux points 5° et 7°, le Conseil d'État renvoie à son observation d'ordre légistique sous les articles 11 et 12.

Par ailleurs, il convient de regrouper les modifications relatives à un même article en fusionnant les points 1° à 3°, les points 4° et 5° ainsi que les points 6° et 7°.

#### Article 54

Il convient de se référer à l'observation d'ordre légistique relative à l'intitulé sous le point 21.

## Article 55

Il y a lieu de citer l'intitulé de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, tel que publié officiellement.

## Article 56

Pour caractériser les énumérations des modifications à effectuer, le Conseil d'État rappelle qu'il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Par ailleurs, le Conseil d'État tient à souligner que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les lettres renumérotées aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis des qualificatifs tels que *bis*, *ter*, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article. Par conséquent, l'article sous avis est à libeller comme suit :

« **Art. 56.** La loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse est modifiée comme suit :

1° À l'article 3, il est inséré un point *12bis* libellé comme suit :

« *12bis*) par groupe familial, les enfants et les jeunes bénéficiaires des allocations familiales faisant partie d'un ménage au sens de l'article 23. »

2° L'article 26 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par le libellé suivant : « Le montant du chèque-service accueil [...] » ;

b) Le point 2° est modifié comme suit :

i) L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé comme suit : « La participation déduite de l'aide maximale [...] » ;

ii) Le dernier alinéa est remplacé par le libellé suivant : « Pour les besoins de l'application [...] » ;

c) Les points 3° à 10° sont supprimés ;

d) Le point 15° est remplacé par le libellé suivant : « Pendant les vacances scolaires [...] » ;

e) Le point 16° est supprimé. »

## Chapitre K

Le Conseil d'État invite les auteurs du texte sous avis à opter pour une présentation uniforme des groupements d'articles sous forme de chapitres et recommande de recourir à l'intitulé de chapitre suivant :

« **Chapitre K – Dispositions finales** ».

En outre, il convient d'inverser l'ordre des articles 55 et 56, étant donné que l'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation doit précéder celui relatif à la mise en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes