

**Projet de loi**

- a) **ayant pour objet :**
1. **d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2019, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi ;**
  2. **d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2018 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception ;**
  3. **de proroger certaines dispositions de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018**
- b) **portant modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques**

---

**Avis du Conseil d'État**

(11 décembre 2018)

Par dépêche du 8 novembre 2018, 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 texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que des tableaux connexes faisant partie intégrante de la loi en projet.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 23 et 29 novembre 2018.

**Considérations générales**

Dans la mesure où le budget pour l'année 2019 ne sera en définitive préparé que par le Gouvernement entré en fonction à la suite du scrutin du 14 octobre 2018, la loi en projet recourt au régime des douzièmes provisoires afin de mettre à disposition du pouvoir exécutif les fonds nécessaires au fonctionnement des services publics au cours des quatre premiers mois de l'année 2019. La loi en projet autorise également le Gouvernement à recouvrer les impôts existant au 31 décembre 2018.

La notion des « douzièmes provisoires » se définit comme étant une « dotation mensuelle, égale au douzième de l'année précédente, donnée à une collectivité publique pour assurer son fonctionnement, lorsque le budget

de cette collectivité n'a pas été voté avant l'ouverture de l'exercice »<sup>1</sup>. La technique des « douzièmes provisoires » n'est pas prévue par la Constitution qui se limite en son article 104 à évoquer la prérogative de la Chambre des députés de voter chaque année le budget, tout en ajoutant que « toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget ». Les douzièmes provisoires apparaissent dès lors comme une pratique imposée par les besoins de continuité en matière de gestion financière de l'État (ou d'autres collectivités publiques). Cette pratique a été consacrée en droit luxembourgeois par une modification apportée à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Les « douzièmes provisoires » équivalent par conséquent à des avances que le Parlement accorde au Gouvernement dans l'hypothèse où la loi budgétaire n'a pas pu entrer en vigueur avant le début de l'exercice sur lequel elle est censée porter.

Suite au scrutin électoral du 20 octobre 2013, la loi du 20 décembre 2013<sup>2</sup> avait mis en place un système de « douzièmes provisoires » pour les quatre premiers mois de l'année 2014. La répétition quinquennale du scrutin électoral national en fin d'année obligera régulièrement le recours à la technique des « douzièmes provisoires » pour le ou les premiers mois de l'exercice budgétaire suivant.

Dans les conditions données, le Conseil d'État peut dès lors se déclarer d'accord avec l'économie du projet de loi sous examen, sous réserve des observations ci-après.

En ce qui concerne les recettes, le budget des douzièmes provisoires présente une estimation des ressources, et notamment des impôts, que l'État prévoit d'encaisser entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 30 avril 2019 sur base de la législation actuellement applicable. Comme la perception de l'impôt est marquée par un rythme saisonnier annuel, basé sur les échéances des déclarations et du paiement des avances, toute comparaison entre les chiffres relatifs aux douzièmes provisoires et les données inscrites au budget voté est difficile. C'est aussi pour cette raison que le Gouvernement n'a pas affiné son analyse et, en particulier, n'a pas publié de chiffres relatifs au budget ajusté.

Au niveau des dépenses, si les crédits provisoires sont en principe déterminés par application d'une règle de trois, la loi en projet émerge toutefois certaines exceptions, notamment pour tenir compte de l'échelle mobile des salaires. D'autres ajustements tiennent compte d'automatismes

---

<sup>1</sup> Gérard Cornu, « *Vocabulaire juridique* », Association Henri Capitant, 8<sup>e</sup> édition mise à jour, 2007, PUF.

<sup>2</sup> Loi du 20 décembre 2013 a) ayant pour objet : 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi ; 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2013 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception ; 3. de proroger certaines dispositions de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013 ; b) portant modification de : 1. 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 ; 2. la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ; 3. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 4. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

ancrés dans des textes de loi spécifiques, telles les contributions de l'État aux différentes branches de la sécurité sociale.

Au total, le budget des douzièmes provisoires se présente comme suit :

**Tableau : présentation des recettes et des dépenses de l'État**

	<i>Budget voté 2018 (en euros)</i>	<i>Budget janvier - avril 2019 (en euros)</i>
<i>Total des recettes de l'État</i>	14 064 546 242	5 114 866 058
<i>Total des dépenses de l'État</i>	15 031 411 865	5 260 249 492
<i>Excédent de dépenses</i>	-966 865 623	-145 383 434

Compte tenu du caractère provisoire du budget relatif aux quatre premiers mois de l'année 2019, le Conseil d'État se dispense d'une analyse plus fine de la situation financière de l'État et du budget des recettes et des dépenses. Il procédera à cet exercice dans le cadre de son avis sur le budget des recettes et des dépenses couvrant l'exercice.

### **Examen des articles**

#### Articles 1<sup>er</sup> à 6

Sans observation.

#### Article 7

L'article sous examen a trait aux nouveaux engagements de personnel pour les mois de janvier à avril 2019.

Au paragraphe 5, dernier alinéa, un régime particulier est prévu pour le recrutement d'employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles dans les établissements d'enseignement. Il prévoit que « le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier Ministre, Ministre d'État ». Cet état récapitulatif devrait être envoyé non pas tous les trois mois – ce qui correspond à la disposition afférente des lois budgétaires –, mais, à l'instar de la loi précitée du 20 décembre 2013, être remis au mois d'avril 2019.

#### Article 8

Le Conseil d'État note que, comme il l'avait déjà maintes fois proposé, l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions n'a plus été retenu en ce qui concerne les autorisations de recrutement d'employés ressortissants de pays tiers auprès des administrations de l'État.

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, le Conseil d'État demande d'écrire, à l'instar d'autres textes récents<sup>3</sup>, « qu'après publication

---

<sup>3</sup> Voir par exemple : Règlement grand-ducal du 7 avril 2017 portant modification a) du règlement grand-ducal modifié du 6 juin 2008 déterminant les conditions générales et les modalités du recrutement centralisé applicables à certains employés occupés dans les administrations et services de l'État ; b) du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues

des postes vacants par voie électronique ou par toute autre voie appropriée ».

#### Articles 9 et 10

Sans observation.

#### Articles 11 et 12

Les articles sous rubrique ne sont pas limités à la période de janvier à avril 2019.

#### Articles 13 à 22

Sans observation.

#### Articles 23

L'article 34 de la loi du 15 décembre 2017 relative au budget de l'exercice 2018 dispose que « [l]e nombre maximal d'emplois d'insertion prévus à l'article L.541-5 du Code du travail est fixé à 400 nouveaux emplois pour l'année 2018 ».

L'article 23 de la loi en projet entend proroger cette mesure incitative pour les quatre premiers mois de 2019 si la limite de quatre cents nouveaux emplois n'a pas été atteinte au 31 décembre 2018.

Le Conseil d'État propose de rédiger cet article de la manière suivante :

« Sont prorogées pour la période de janvier à avril 2019 les mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée prévues à l'article 34 de la loi modifiée du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 lorsque la limite de 400 nouveaux emplois n'a pas été atteinte au 31 décembre 2018. »

#### Articles 24 à 27

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Lorsque, pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. Par ailleurs, les intitulés de ceux-ci ne sont pas à souligner.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

---

administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics et c) du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État.

Les tirets entre le numéro et l'intitulé de l'article sont à omettre.

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

La subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3)... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Tout autre mode de subdivision est à écarter. En procédant de la manière énoncée ci-avant, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les tirets sont à remplacer par le mode de numérotation énoncé ci-avant.

#### Intitulé

L'objet de la loi en projet et l'acte à modifier sont à énumérer en ayant recours au mode d'énumération énoncé aux observations générales ci-avant.

À la lettre a), point 3, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. En outre, le point final après « 2018 » est à remplacer par un point-virgule.

À la lettre b), le point final est à supprimer, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

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

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « à la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

#### Article 4 (25 selon le Conseil d'État)

En ce qui concerne l'article sous examen, le Conseil d'État se doit de signaler qu'il s'agit en l'espèce de dispositions modificatives qui sont à faire figurer à la suite des dispositions autonomes de la loi en projet. À cet effet, le Conseil d'État recommande de reprendre l'article sous examen en tant qu'article 25 sous un chapitre 9 intitulé « **Chapitre 9 – Dispositions modificatives** ». Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

## Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, lettre b), il est indiqué d'écrire « en heures-hommes par an ».

Au paragraphe 3, il faut écrire « Par dérogation aux paragrophes 1<sup>er</sup> et 2, ».

Au paragraphe 4, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, il faut écrire « Premier ministre, ministre d'État, » avec des lettres initiales minuscules au terme « ministre », étant donné qu'est visée la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce. Par ailleurs, le terme « afférente » est à supprimer.

Au paragraphe 5, alinéa 4, il convient d'écrire :  
« Par dérogation aux alinéas 1<sup>er</sup> à 3, le Conseil de Gouvernement [...] visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, autoriser le ministre [...] ».

En outre, tout comme à l'alinéa 1<sup>er</sup> du même paragraphe, il y a lieu d'écrire le terme « ministre » en minuscule. Finalement, il convient de supprimer les termes « du présent paragraphe », car superfétatoires.

## Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « du présent article » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 2, alinéa 3, les termes « voie de » peuvent être omis.

## Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Le terme « ci-avant » est à supprimer.

## Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

S'agissant de pourcentages, le nombre « quarante » ne s'écrit pas en toutes lettres, mais en chiffres, comme suit : « 40 pour cent ».

## Article 22 (21 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe I<sup>er</sup>, point 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu d'écrire :

« loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu ».

Au paragraphe II, il n'est pas nécessaire de faire suivre la dénomination du Fonds pour l'emploi de la référence à l'acte qui l'a créé ou qui l'organise actuellement. Les termes « , institué par la loi modifiée du 30 juin 1976 » sont dès lors à supprimer.

#### Article 24 (23 selon le Conseil d'État)

Il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Par ailleurs, il y a lieu de remplacer la partie de phrase « sont prorogées avec effet du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2019 » par les termes « sont prorogées pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2019 ».

#### Article 25 (24 selon le Conseil d'État)

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Service national de la jeunesse », « Administration de la navigation aérienne », et « Agence pour le développement de l'emploi ».

Au vingt-deuxième tiret, il faut remplacer les guillemets utilisés en langue anglaise (" ") entourant les termes « École de commerce et de gestion » par des guillemets utilisés en langue française (« »).

#### Chapitre I (10 selon le Conseil d'État)

Le chapitre sous examen est à intituler « **Chapitre 10 – Dispositions finales** ».

#### Article 26

L'article sous examen relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à reformuler comme suit :

**« Art. 26. Intitulé de citation**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :  
« loi du ... ouvrant des crédits provisoires pour les mois de janvier à avril 2019 ».

#### Article 27

L'intitulé de l'article sous examen est à libeller comme suit :

**« Art. 27. Entrée en vigueur ».**

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 11 décembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes