

**Projet de loi**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;**
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;**
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;**
- 5° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;**
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;**
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;**
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;**
- 13° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
  - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
  - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
  - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;**
- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
- 15° la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;**

- 16° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;**
- 17° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;**
- 18° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant : la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;**
- 19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 20° 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 ;**
- 21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
- 22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;**
- 23° la loi modifiée du 23 décembre 2016**
- 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;**
  - 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;**
- 24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;**

**25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;  
et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993  
ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt  
du développement économique**

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(4 décembre 2020)

Par dépêche du 25 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Finances.

Le texte des amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements, du texte coordonné du projet de loi sous examen, tenant compte des modifications en projet sous avis.

Les avis complémentaires des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Les amendements gouvernementaux proposés visent, d'une part, à répercuter l'impact financier d'un certain nombre d'initiatives législatives et de décisions du Gouvernement en conseil récentes en relation avec la pandémie du Covid-19 au niveau du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et, d'autre part, à modifier l'article 8 de la loi budgétaire relatif à l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>.

En ce qui concerne le premier volet des amendements, le Conseil d'État note, tout d'abord, qu'ils découlent, sans exception, de projets de loi et de décisions des mois d'octobre et de novembre 2020, donc postérieurs au dépôt du projet de budget des recettes et dépenses pour l'exercice 2021. Ces dépenses n'étaient pas prévisibles lors de son élaboration.

Ces dépenses nouvelles sont liées, pour partie, respectivement à la reconduction et à la création d'aides d'État destinées aux entreprises telles que définies aux projets de loi n<sup>os</sup> 7703, 7704, 7705 et 7718.

Selon le commentaire des amendements, les autres dépenses supplémentaires inscrites au budget de l'année prochaine reflètent l'impact financier « de la décision du Gouvernement en conseil du 20 novembre 2020 de mettre en place un dispatching des capacités hospitalières pour les transports primaires et secondaires dans le contexte de la gestion de la crise liée au Covid-19 » ainsi que « de l'achat en 2021 de vaccins contre le Covid-19 ».

Le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention sur le fait que les chiffres repris dans les amendements ne correspondent pas toujours à l'impact

financier indiqué dans les fiches financières respectives jointes aux différents projets de loi susmentionnés. Les auteurs des amendements se bornent à indiquer à certains endroits qu'il a été tenu compte d'éventuels avoirs encore disponibles suite à des alimentations budgétaires antérieures. Cette remarque est pertinente pour le Fonds de relance et de solidarité ainsi que pour le Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé. En l'absence de données plus détaillées, le Conseil d'État se trouve cependant dans l'impossibilité de contrôler la réalité des chiffres avancés par le Gouvernement qui sont en majeure partie basés sur des évaluations.

L'impact budgétaire global des dépenses supplémentaires pour le budget de 2021 est chiffré à 102 millions d'euros, le total des dépenses hors opérations financières passant de 19,241 milliards à 19,343 milliards d'euros calculés d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. En conséquence, l'excédent des dépenses par rapport aux recettes passe de 2,358 milliards à 2,460 milliards d'euros.

Cette augmentation du déficit budgétaire par rapport au projet de budget initial n'a pas eu comme conséquence une augmentation correspondante de l'autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme inscrite à l'article 56 de la loi budgétaire en projet.

## **Examen des amendements**

### Amendement 1

Cet amendement a trait à l'article 1<sup>er</sup> de la loi budgétaire en projet. L'article arrête le projet de budget de l'État pour 2021. Les chiffres y indiqués reflètent les différentes modifications opérées exclusivement au niveau des dépenses à travers les amendements gouvernementaux détaillés par la suite.

### Amendement 2

Les tableaux présentés constituent des comparaisons du projet de budget amendé pour 2021 avec le projet de budget initial 2021 ainsi qu'avec le budget voté de l'exercice 2020.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

### Amendement 3

Cet amendement détaille les modifications apportées aux différents articles budgétaires.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans ses considérations générales.

Les modifications sont reportées aux tableaux des regroupements comptables.

#### Amendement 4

Cet amendement vise à modifier les articles 8 (« Introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> ») et 58 (« Entrée en vigueur ») de la loi budgétaire en projet.

D'après leurs auteurs, ces amendements visent à réaliser un double objectif : 1) « aligner le régime de la perception du droit d'accise autonome additionnel de la taxe CO<sub>2</sub> sur celui de la taxe sur la consommation de gaz naturel et de permettre aux différents acteurs du marché de collecter les deux taxes en même temps et selon la même procédure sur ce même produit énergétique en particulier », et 2) « remplacer à partir du 1<sup>er</sup> avril 2021, en ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre [...] le système de remboursement de la taxe CO<sub>2</sub> tel qu'initialement prévu par le projet de loi par un système d'exonération ».

Ainsi les installations fixes pour ce qui concerne les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre bénéficieront d'une exonération à travers une modification de l'article 4 de 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 tabac manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Le Conseil d'État peut marquer son accord à cet amendement dans la mesure où il vise à simplifier le système initialement proposé. Le système de remboursement restera en place dans la phase transitoire du premier trimestre 2021. La modification n'a pas d'impact au niveau des recettes budgétaires.

Pour répondre à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 20 novembre 2020, le Gouvernement a repris la suggestion de texte y mentionnée. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle pour contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

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

#### Amendement 4

Au point 1<sup>o</sup>, à l'article 4, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à indiquer de manière précise et à séparer par des virgules, en écrivant, « paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), sous iv), lettre d), sous iv), lettre e), sous ii), lettre f), sous iv), et lettre g), sous iii), ».

Au point 2<sup>o</sup>, concernant l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) de l'acte à modifier, le Conseil d'État estime que lorsqu'une phrase contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive. À cette fin, il est souhaitable d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans l'énumération. Partant, le Conseil d'État suggère que les deux alinéas de la lettre c) dans sa teneur amendée soient désignés en tant lettre c) et lettre c)*bis*. En outre, il convient d'écrire « catégorie C1*bis* » sans espace avant le qualificatif « *bis* ».

Au point 3°, le Conseil d'État donne à considérer qu'en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, « [l']année d'imposition cadre avec l'année civile ». Il est, par conséquent, superflu de préciser pour une disposition spécifique une entrée en vigueur pour une année d'imposition, lorsque l'ensemble du dispositif entre en vigueur au début de l'année civile correspondante. Partant, renvoyant pour le surplus aux observations formulées dans son avis du 20 novembre 2020, le Conseil d'État propose de rédiger l'article 58 du projet de loi sous avis comme suit :

**« Art. 58. Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, à l'exception :

1° des articles 5 à 7 qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2020 ;

2° de l'article 8, paragraphe 2, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2021 ;

3° de l'article 11 qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

4° de l'article 3, point 9°, et de l'article 12, qui entrent en vigueur à partir de l'année d'imposition 2022. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 4 décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu