

Projet de loi

portant modification de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021

Avis du Conseil d'État

(11 mai 2021)

Par dépêche du 2 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que la version coordonnée par extraits de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, que le projet de loi tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 avril 2021.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de l'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article 5 de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, portant l'intitulé « Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées ». Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il convient d'étendre pour l'année civile 2021 l'application de l'abattement fiscal pour réductions de loyers accordées, consistant à faire bénéficier aux propriétaires, louant tout ou partie de leurs immeubles dans le cadre de contrats de baux commerciaux, d'un abattement fiscal correspondant à deux fois le montant de la réduction de loyer accordée jusqu'à hauteur de 15 000 euros. Selon les auteurs du projet de loi, cette mesure reste, comme d'autres mesures prises dans le cadre du paquet dénommé « Neistart Lëtzebuerg » et visant à contrer les effets économiques de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, pertinente en raison de l'impact prolongé des mesures sanitaires prises sur la situation économique des locataires exerçant dans les lieux qu'ils louent une activité commerciale, industrielle ou artisanale. La prolongation de la mesure devrait, selon les auteurs du projet de loi, bénéficier notamment au secteur Horeca, en permettant de pallier les problèmes de trésorerie.

Le Conseil d'État prend note de l'intention des auteurs du projet de loi de prolonger une mesure fiscale temporaire, mais s'interroge toutefois quant à la méthode choisie pour formaliser cette prolongation. Dans son avis relatif à la loi précitée du 19 décembre 2020 en projet¹, le Conseil d'État avait regretté que les mesures fiscales n'aient pas été reprises dans un acte législatif autonome. Le choix de l'inscription de ces mesures fiscales dans la loi précitée du 19 décembre 2020 était alors justifié par une perspective budgétaire, ces mesures fiscales étant liées à d'autres mesures du paquet « Neistart Lëtzebuerg », pour lequel une enveloppe globale de 700 à 800 millions d'euros était prévue².

La fiche financière jointe au projet de loi sous examen précise que la prolongation de la seule mesure d'abattement devrait engendrer une moins-value fiscale annuelle se situant entre 5 millions et 10 millions d'euros pour les années budgétaires 2022 et 2023. Le Conseil d'État estime précisément que l'inscription du dispositif dans la durée, au-delà de la période de validité de la loi budgétaire, plaide à plus forte raison en faveur de sa formalisation par un acte législatif autonome.

¹ Avis du Conseil d'État n° 60.395 du 20 novembre 2020 relatif au 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 1er 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 (doc. parl. n° 7666⁴, p.8)

² Voir exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, précité (doc. parl. n° 7666, p.27).

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Concernant le point 1^o, à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'acte à modifier, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7₂ de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu » et « des articles 2, 159 et 160, alinéa 1^{er}₂ de la même loi, ».

Le Conseil d'État donne à considérer que les définitions sont à employer de manière uniforme tout au long du dispositif. Ainsi, les termes définis « abattement pour réductions de loyer accordées » ne sont utilisés qu'une seule fois, tandis que le terme « abattement » est utilisé dans le reste du dispositif afin de désigner la même notion. Il est dès lors proposé de ne retenir que ce dernier terme pour définir cette notion, en écrivant : « [...] réduit dans les conditions et modalités spécifiées ~~aux alinéas ci-après au présent article~~, d'un abattement de revenu ~~qualifié d'abattement pour réductions de loyer accordées~~, ci-après « abattement ». L'abattement ~~pour réductions de loyer accordées~~ est accordé [...]. »

Article 2

Il convient de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :
« **Art. 2.** La présente loi est applicable à partir de l'année d'imposition 2021. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 mai 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz