

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et modifiant :

- 1° le Code de la sécurité sociale ;**
 - 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;**
 - 3° la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;**
 - 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;**
 - 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
 - 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;**
 - 7° 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 ;**
 - 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
 - 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;**
 - 10° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
 - 11° 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 ;**
 - 12° loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;**
 - 13° la loi modifiée du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles**
-

Avis complémentaire du Conseil d'État

(23 novembre 2021)

Par dépêche du 12 novembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Finances.

Les amendements gouvernementaux étaient accompagnés d'un commentaire pour chacun des amendements. La version coordonnée par extrait du projet de loi sous rubrique, tenant compte de ces amendements, bien que mentionnée comme jointe à ladite dépêche du 12 novembre 2021, n'a pas été communiquée au Conseil d'État.

Le Conseil d'État constate qu'une partie des modifications budgétaires introduites par les amendements gouvernementaux concernent des décisions politiques annoncées tant dans la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays faite par le Premier ministre le 12 octobre 2021 que dans le discours du ministre des Finances le 13 octobre 2021 lors du dépôt du projet de loi sous examen¹. Elles auraient dû être transposées dans le projet initial.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 novembre 2021.

Considérations générales

Le projet de budget 2022 amendé se présente ainsi :

Tableau 1 : Le budget pour l'exercice 2022, comparaison
(en millions d'euros,)

	2019 Compte	2020 Compte	2021 Budget	2022 Projet (initial/ amendé)	Différence Compte 2019/ Projet 2022	Différence Budget 2021/ Projet 2022
Recettes	17 410,0	16 688,5	16 882,4	19 514,2/ 19 514,2	2 104,2 (+12 %)	2 631,8 (+ 15,6 %)
Dépenses	17 539,5	20 481,6	19 344,8	20 992,1 / 21 008,9	3 452,6 (+ 19,7 %)/ (+ 19,8 %)	1 647,3 (+8,5 %)/ (+8,6 %)
Solde = Besoin de financement	-128,8	-3 793,1	-2 462,5	-1 478,0/ -1 494,7		

Les constats suivants peuvent être tirés de ce tableau :

- Le découvert du budget de l'État passe de 2 462,5 millions à 1 494,7 millions d'euros entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget amendé), ce qui correspond à une diminution de 967,8 millions d'euros, soit 40 %. Entre

¹ Discours de présentation du projet de budget à la Chambre des députés, le 13 octobre 2021, www.budget.public.lu.

l'année 2020 (compte) et l'année 2022 (projet de budget amendé), le déficit diminuera de 2 298,4 millions d'euros, soit une différence de 65 %. Par comparaison à l'année 2019 (compte), le déficit progressera de 1 365,9 millions d'euros pour l'année 2022 (projet de budget), soit une augmentation de 1 060,4 % ;

- Au niveau des recettes, une augmentation des recettes de 2 631,8 millions est prévue entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget amendé), soit une augmentation de 15,6 %. En comparaison avec l'année 2019 (compte), les recettes progresseront en 2022 (projet de budget amendé) de 2 104,2 millions d'euros, soit une augmentation de 12 %.

- Du côté des dépenses, l'augmentation se situe entre 2021 (budget) et 2022 (projet de budget amendé) à 1 664,1 millions d'euros. Rapportée à l'année 2019 (compte), la progression des dépenses pour l'année 2022 (projet de budget amendé) correspondra à 3 469,4 millions d'euros, soit une différence de 19,8 %.

- Contrairement au budget pour l'exercice 2021, le projet de budget 2022 amendé se caractérise par une augmentation des recettes. Cette augmentation est toutefois absorbée par une croissance des dépenses.

Le Conseil d'État renvoie, pour le surplus, à ses observations générales formulées dans son avis du 16 novembre 2021².

Le Conseil d'État constate que les articles 25 à 28 et 41 (lire 44)³, introduits par les amendements 3, 5 et 6, sont sans liens avec le budget et doivent être considérés comme des « cavaliers budgétaires ». Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à ses observations faites à l'endroit de l'article 6 dans son avis précité du 16 novembre 2021.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Sans observation.

Amendement 3

L'article 25 du projet de loi, tel qu'amendé, a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse afin de réduire à 0 euro le montant à déduire de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour certaines catégories de bénéficiaires. Ces réductions se traduisent par le remplacement de l'annexe III de la loi précitée du 4 juillet 2008 par une nouvelle annexe III où les termes « jeune enfant » et « enfant scolarisé » sont remplacés respectivement par les termes « jeune enfant y non compris l'enfant inscrit à l'éducation précoce » et les termes « enfant scolarisé ou enfant inscrit à l'éducation précoce ». L'intitulé de l'annexe III reste inchangé et se libelle comme suit : « Annexe III ayant pour objet de déterminer le barème des montants déduits de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour le repas principal ».

² Avis du Conseil d'État n° 60.796 du 16 novembre 2021 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 (doc. parl. n° 7878⁴).

³ Selon la nouvelle numérotation du projet de loi tel qu'amendé.

En réduisant à 0 euro le montant à déduire pour les enfants scolarisés y compris les enfants inscrits à l'éducation précoce pour toutes les situations de revenu inférieur à quatre fois le salaire social minimum, les auteurs proposent de fait d'offrir la gratuité d'un repas principal à tous ces enfants.

Le Conseil d'État tient à relever que la loi précitée du 4 juillet 2008 distingue uniquement entre « jeune enfant » et « enfant scolarisé », en incluant la catégorie des enfants inscrits à l'éducation précoce dans la première catégorie. S'il est dans l'intention des auteurs de changer les deux définitions visées, le Conseil d'État demande, dans un souci de transparence, de procéder à la modification des définitions visées à l'endroit de l'article 3 de la loi précitée du 4 juillet 2008.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur le traitement des situations de jeunes enfants qui sont partiellement inscrits à l'éducation précoce et partiellement à d'autres modes de garde (crèche, assistant parental). Est-ce que pour ces enfants le montant à déduire est uniquement réduit à 0 euro pour les repas pris dans le cadre des journées d'inscription à l'éducation précoce au sein d'une maison relais ou est-il réduit à 0 euro pour tous les repas principaux, peu importe qu'ils soient servis à la maison relais, ou chez un autre prestataire adhérent au système du chèque-service accueil ? Que se passe-t-il si l'enfant est inscrit à l'éducation précoce pendant une matinée ou un après-midi, mais que le repas principal est pris chez l'assistant parental ou à la crèche ? Aux yeux du Conseil d'État, le texte en projet, dans sa rédaction actuelle, implique que le simple fait d'être inscrit à l'éducation précoce comporte pour cet enfant qu'il peut profiter de la gratuité des repas principaux. Si tel est l'intention des auteurs, ceci implique également que les jeunes enfants non inscrits à l'éducation précoce ne sont pas bénéficiaires de la gratuité des repas, alors que ceux qui fréquentent l'éducation précoce, même pendant une période isolée de la semaine, et qui pour le reste de la semaine sont inscrits à un autre mode de garde formel, profitent de cette gratuité. Pour le surplus, le Conseil d'État estime que la mesure envisagée risque d'augmenter la charge administrative dans le chef des prestataires qui devront désormais appliquer deux tarifs différents pour les jeunes enfants et s'interroge sur les mesures de contrôle mises en place pour retracer avec la précision administrative nécessaire si le nombre de repas subventionnés coïncide avec le nombre d'enfants éligibles pour en bénéficier.

Le barème actuellement en vigueur accorde la déduction maximale uniquement dans des situations de revenu qui sont considérées comme des « situation[s] de précarité et d'exclusion sociale ou bénéficiant d'un revenu minimum garanti », alors que le dispositif prévu par la loi en projet accorde cette déduction maximale à toutes les situations de revenu inférieur à quatre fois le salaire social minimum à condition que l'enfant concerné soit inscrit à l'éducation précoce ou soit scolarisé. Le commentaire de l'amendement sous avis reste muet quant aux raisons ayant amené les auteurs à prévoir dorénavant la gratuité du repas principal à des catégories de revenu ne relevant plus vraiment de situations de précarité et d'exclusion sociale. En outre, pour ces mêmes catégories de revenu, les montants à déduire pour les jeunes enfants non inscrits à l'éducation précoce restent inchangés, de sorte qu'ils ne bénéficient pas de la gratuité des repas principaux que l'article 25, tel qu'amendé, entend introduire pour les enfants scolarisés ou inscrits à l'éducation précoce. Ici encore les auteurs ne motivent aucunement leur choix.

Le Conseil d'État tient encore à attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'avantage financier concédé aux parents qui optent pour un mode de garde formel se trouve encore augmenté par la loi en projet. Comme relevé ci-dessus le barème en vigueur se concentrait en matière de subventionnement des repas sur les revenus relevant de situations de précarité, alors que la loi en projet relève le plafond de revenu jusqu'auquel les repas sont subventionnés au tarif maximal à quatre fois le salaire social minimum, soit environ 8 800 euros. Cet avantage financier n'est pas accordé aux familles dont les enfants viennent manger à la maison, ou chez des connaissances voire d'autres membres de famille, comme les grands-parents.

Par ailleurs, dans certaines communes, les places dans les maisons relais sont attribuées en fonction de la situation de revenu des parents. Le Conseil d'État ignore si dans les catégories de revenus concernées par l'offre gratuite de repas principal proposée, toutes les demandes de places sont satisfaites. Si tel n'est pas le cas, les parents qui ont la chance de pouvoir se voir attribuer une place profitent de la gratuité des repas, alors que les autres parents, en sus de ne pas avoir de place et de devoir opter pour un autre mode de garde, doivent subvenir aux frais des repas par leurs propres moyens. Au vu de cette dernière observation, la disposition de l'article 25, tel qu'amendé, risque de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Une solution pourrait être de supprimer l'article 25 de la loi en projet et de consacrer un projet de loi spécifique à l'introduction de la gratuité des repas principaux, voire au subventionnement des repas offerts dans les structures d'accueil d'enfants scolarisés ou fréquentant l'éducation précoce. Dans la rédaction de ce projet, les auteurs pourront alors notamment tenir compte du risque précité de non-respect du principe d'égalité devant la loi, exacerbé par l'introduction de la modification préconisée en cours d'année scolaire et qui est susceptible d'engendrer de nouvelles demandes d'inscription qui risquent de ne pas pouvoir être satisfaites.

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

Les articles 26 et 27 du projet de loi, tels qu'amendés, modifient l'article 272 du Code de la sécurité sociale et l'article VI de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant, afin de réintroduire l'indexation de l'allocation familiale à partir du 1^{er} octobre 2021.

Le Conseil d'État constate que seul l'amendement 4 contient la traduction budgétaire de ces nouvelles dispositions en prévoyant l'augmentation des dotations initialement prévues. Le Conseil d'État renvoie

à son observation générale au sujet des « cavaliers budgétaires » et il demande la suppression des dispositions sous avis.

L'article 28 du projet de loi, tel qu'amendé, prévoit une prise d'effet rétroactive des articles 26 et 27, du projet de loi, tels qu'amendés. Le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique au sujet de l'insertion de cette disposition à l'article 48 du projet de loi, tel qu'amendé, et à ses observations relatives à la rétroactivité formulées dans son avis précité du 16 novembre 2021 à l'endroit de l'article 45 du projet de loi initial.

Amendement 6

L'article 44 du projet de loi, tel qu'amendé, porte la création d'un fonds spécial pour les dépôts de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques, afin, selon l'exposé des motifs, de « répondre à la demande de certaines de ces entités à trouver une solution permettant de réduire, voire de neutraliser, dans la mesure du possible, l'impact des taux d'intérêts négatifs sur leurs liquidités excédentaires. ».

Le Conseil d'État prend note du choix de confier à la Trésorerie de l'État la prise de dépôts des fonds des institutions de sécurité sociale, des communes, syndicats de communes ou autres établissements publics appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques conformément au règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Le Conseil d'État relève enfin que le dépôt de fonds au Fonds spécial nouvellement créé est une simple faculté et non pas une obligation pour les entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques.

Amendements 7 à 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 3

À l'article 25, tel qu'amendé, le tiret entre le numéro d'article et l'intitulé de celui-ci est à supprimer.

Amendement 5

Le Conseil d'État signale que, s'il est recouru au procédé de munir les articles du dispositif d'un intitulé, il faut que chaque article soit muni d'un intitulé spécifique qui reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Cette observation vaut pour les articles 26 et 27 dans leur teneur amendée.

L'article 26, tel qu'amendé, est à reformuler comme suit :

« Art. 26. Modification du Code de la sécurité sociale

L'article 272 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« [...] »

2° À la suite de l'alinéa 2, il est ajouté un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« Les montants prévus à l'alinéa 1^{er} [...] »

L'article 27, tel qu'amendé, est à reformuler comme suit :

« Art. 27. Modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant

L'article VI de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant est modifié comme suit :

1° L'alinéa 2 prend la teneur suivante :

« [...] »

2° À la suite de l'alinéa 3, il est ajouté un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« [...] »

En ce qui concerne l'article 28, tel qu'amendé, le Conseil d'État donne à considérer que, lorsqu'une ou plusieurs dispositions modificatives doivent prendre effet à une date différente que celle de l'entrée en vigueur du dispositif, il convient de l'indiquer à l'article relatif à la mise en vigueur en fin de dispositif et non à l'article qui contient les dispositions modificatives. Partant, il convient de transférer le dispositif énoncé par l'article 28 du projet de loi, tel qu'amendé, à l'article 48, tel qu'amendé. L'article sous examen est à omettre et l'article relatif à la mise en vigueur de l'acte en projet est à compléter par un point 4°, libellé comme suit :

« 4° des articles 26 et 27, qui produisent leurs effets au 1^{er} octobre 2021. »

Amendement 6

À l'article 44, selon la numérotation du projet de loi tel qu'amendé, il n'y pas lieu de faire suivre l'intitulé de l'article d'un point, et d'écrire :

« Art. 44. Création d'un fonds spécial pour les dépôts de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques

(1) La Trésorerie de l'État est autorisée [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 23 novembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz