

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;**
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;**
- 7° 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 ;**
- 8° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 9° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**
- 10° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(8 décembre 2022)

Par dépêche du 28 novembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

L'amendement gouvernemental était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire, ainsi que de la version coordonnée, par extrait, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

L'avis complémentaire de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 7 décembre 2022.

Le Conseil d'État regrette que, dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans le texte de loi qu'il s'agit de modifier, sans que celles-ci se distinguent

typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés¹ ».

Par dépêche du 28 novembre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances et du budget.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements, des remarques complémentaires ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires et les remarques complémentaires.

Considérations générales

Le Conseil d'État regrette, tout d'abord, que la modification projetée de la loi précitée du 17 décembre 2010 ait été introduite par voie d'amendement gouvernemental à la loi budgétaire, de sorte que celle-ci est appelée à modifier une disposition législative normative sans lien direct avec le budget de l'État. Il rappelle² qu'en raison 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. 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. La modification législative proposée devrait, selon le Conseil d'État, donner lieu à un projet de loi *ad hoc*.

Les amendements parlementaires et les autres modifications validées par la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés visent à répondre aux observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2022³. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec les modifications validées par la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés et se déclare en mesure de lever ses oppositions formelles à l'endroit des articles 33, 34, 35 et 41 du projet de loi initial, ces oppositions formelles étant devenues sans objet à la suite de la suppression de ces dispositions.

Examen des amendements

Amendement gouvernemental unique

L'amendement gouvernemental unique a pour objet d'introduire un article *7bis* dans le projet de loi sous examen afin de modifier l'article 174,

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2

² Avis du Conseil d'État n°60.395 du 20 novembre 2020 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 [...] (doc. parl. n° 7666⁴), p.10.

³ Avis du Conseil d'État n°61.183 du 15 novembre 2022 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant [...] (doc. parl. n°8080).

paragraphe 3, de la loi précitée du 17 décembre 2010. Selon le commentaire de l'amendement gouvernemental, ce dernier « a pour objet d'exclure les investissements concernant le gaz naturel et le nucléaire de l'avantage fiscal qu'est la taxe d'abonnement réduite pour [les] fonds d'investissement ». Reprenant la structure du texte de la disposition introduite par l'article 9 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, l'amendement gouvernemental procède à la reformulation de cette disposition afin d'exclure du champ d'application la part des avoirs nets d'un organisme de placement collectif (« OPC ») ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques visées aux sections 4.26, 4.27, 4.28, 4.29, 4.30, 4.31 des Annexes I et II du règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852⁴ du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux, tel que modifié par le règlement délégué (UE) 2022/1214 publié le 15 juillet 2022⁵.

Le Conseil d'État note que l'article 174, paragraphe 3, alinéas 1^{er} à 5, de la loi précitée du 17 décembre 2010, dans sa teneur amendée, fait référence à des dispositions relatives à la publication de la part des avoirs nets de l'OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques visées aux sections 4.26, 4.27, 4.28, 4.29, 4.30, 4.31 des Annexes I et II du règlement délégué (UE) 2021/2139 précité qui seraient contenues à l'article 8, paragraphes 7 et 8, du même règlement délégué. Ce renvoi s'avère erroné, car le règlement délégué (UE) 2021/2139 précité ne contient pas d'article 8. Le Conseil d'État donne à considérer que le règlement délégué (UE) 2022/1214 précité a introduit des règles spécifiques de publication aux nouveaux paragraphes 6 à 8 de l'article 8⁶ du règlement délégué (UE) 2021/2178 de la Commission du 6 juillet 2021⁷. En raison de la référence erronée, d'une part, et incomplète, d'autre part, faite aux règles spéciales de publication prescrites par le règlement délégué (UE) 2021/2178 précité, la disposition sous avis est source d'insécurité juridique.

En outre, le Conseil d'État estime que ce renvoi par la disposition sous avis vers des règles de publication spécifiques dans le cadre d'une question relevant du marché intérieur est sans portée normative dans le contexte du droit fiscal dans lequel la disposition à modifier s'insère.

⁴ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

⁵ Règlement délégué (UE) 2022/1214 de la Commission du 9 mars 2022 modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie et le règlement délégué (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations à publier spécifiquement pour ces activités économiques (JOUE L 188 du 15 juillet 2022, p. 1 à 45).

⁶ Portant l'intitulé « Règles communes à toutes les entreprises financières et non financières en ce qui concerne la publication d'informations ».

⁷ Règlement délégué (UE) 2021/2178 de la Commission du 6 juillet 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par des précisions concernant le contenu et la présentation des informations que doivent publier les entreprises soumises à l'article 19 *bis* ou à l'article 29 *bis* de la directive 2013/34/UE sur leurs activités économiques durables sur le plan environnemental, ainsi que la méthode à suivre pour se conformer à cette obligation d'information.

En conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence des textes, source d'insécurité juridique, qu'à l'article 174, paragraphe 3, alinéas 1^{er} à 5, de la loi précitée du 17 décembre 2010, dans sa teneur amendée, les termes « qui est publiée conformément à l'article 8, paragraphes 7 et 8, du règlement délégué (UE) 2021/2139, » soient supprimés.

Si le législateur considère néanmoins qu'il s'agit d'opérer un renvoi vers les règles spéciales de publication prescrites par le règlement délégué (UE) 2021/2178 précité, le Conseil d'État demande que l'article 174, paragraphe 3, alinéas 1^{er} à 5, de la loi précitée du 17 décembre 2010, dans sa teneur amendée, soit reformulé afin d'indiquer que la part des avoirs nets de l'OPC ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments multiples investis dans des activités économiques qu'il s'agit d'exclure « [...] est publiée conformément à l'article 8, paragraphes 6, 7 et 8, du règlement délégué (UE) 2021/2178 de la Commission du 6 juillet 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par des précisions concernant le contenu et la présentation des informations que doivent publier les entreprises soumises à l'article 19 bis ou à l'article 29 bis de la directive 2013/34/UE sur leurs activités économiques durables sur le plan environnemental, ainsi que la méthode à suivre pour se conformer à cette obligation d'information, tel que modifié [...] ».

Suivant l'observation d'ordre légistique rappelée ci-dessous, les alinéas 2 à 5 nouveaux de l'article 174, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 décembre 2010, dans sa version amendée, pourraient en ce cas se référer au « règlement délégué (UE) 2021/2178 précité ».

Amendement parlementaire 1

La modification du libellé de l'article 3, point 13, du projet de loi, tel qu'amendé par l'amendement parlementaire 1, répond à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 novembre 2022 sur le projet de loi initial. Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État comprend que le choix du libellé clarifie également que, lorsque les conditions d'entrée dans le champ d'application de l'article 168^{quater}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après « L.I.R. ») sont bien remplies, les conséquences fiscales qui en découlent, à savoir la soumission à l'impôt sur le revenu des collectivités de la quote-part des revenus nets qui ne sont pas par ailleurs imposés en vertu de la loi concernant l'impôt sur le revenu ou des lois de toute autre juridiction, s'appliquent uniquement aux revenus nets attribuables à des entreprises associées qui se situent dans une ou des juridictions qui n'imposent pas lesdits revenus nets en raison de la différence de qualification de l'organisme au sens de l'article 175 L.I.R. ou du dispositif à travers lequel elles réalisent ces revenus nets. *A contrario*, les revenus nets attribuables à des détenteurs de parts qui ne sont pas des entreprises associées ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités, peu importe que ces revenus nets soient imposés ou non en vertu de la loi concernant l'impôt sur le revenu ou des lois de toute autre juridiction. Une telle interprétation permet ainsi de s'assurer que les conséquences fiscales prévues par l'article 168^{quater}, alinéa 1^{er}, L.I.R. s'appliquent bien aux seuls revenus nets attribuables à des

entreprises associées, si par ailleurs toutes les autres conditions y énumérées se trouvent remplies.

Amendement parlementaire 2

L'amendement parlementaire 2 répond à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 novembre 2022 à l'endroit de l'article 6, point 1°, du projet de loi initial. Le Conseil d'État se déclare d'accord avec les modifications effectuées par l'amendement sous revue et est par conséquent en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement parlementaire 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

En raison de l'objet de l'amendement gouvernemental unique du 28 novembre 2022, il convient d'adapter l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
- 7° 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 ;
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
- 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0. »

Amendement gouvernemental unique du 28 novembre 2022

La forme abrégée et le numéro de l'article sous avis sont à mettre en gras, au lieu d'être soulignés.

L'intitulé de l'article sous examen est à mettre en caractères gras.

Le Conseil d'État signale que les dispositions en projet ne peuvent pas comporter des articles indexés ou suivis du qualificatif *bis, ter, etc.*, vu que la numérotation originelle de tout acte est censée être continue. Il convient dès lors d'insérer en fin du chapitre 2 de la loi en projet un article 8 nouveau et de renuméroter les articles suivants en conséquence.

À l'article 174, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, à remplacer, il convient d'écrire « dans des activités économiques durables ». En outre, il y a lieu de supprimer la virgule après le terme « ci-après ». Par ailleurs, le terme « Annexes » est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour les alinéas 2 à 6.

Le Conseil d'État signale que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur et, qu'au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « tel que modifié » après l'intitulé. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission européenne du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux, tel que modifié ».

Amendements parlementaires du 28 novembre 2022

Amendement 1

À l'article 3, point 13, il y a lieu de supprimer la virgule qui suit les termes « À l'article 168^{quater}, l'alinéa 1^{er} ».

Amendement 2

À l'article 6, point 1, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :
« 1^o L'article 4, paragraphe 1^{er}, est complété par une lettre h) nouvelle libellée comme suit : ».

La lettre h) est à entourer de guillemets et à terminer par un point final.

À l'article 6, point 1, à l'article 4, paragraphe 1^{er}, à compléter, lettre h), le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ». En outre, le Conseil d'État signale que, si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, le terme « précité » ou « précitée » est à insérer après leur numéro des directives et règlements européens visés. Partant, les termes « cette directive » peuvent être remplacés par les termes « la directive (UE) 2018/2001 précitée ».

À l'article 6, point 1, à l'article 4, paragraphe 1^{er}, à compléter, lettre h), sous i) et ii), et dans un souci de cohérence par rapport à 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 qu'il s'agit de modifier, il convient d'insérer un point entre les tranches de mille, pour écrire « 1.000 ».

Amendement 3

Il convient d'écrire *in fine* du libellé de l'article budgétaire 25.0.31.040 dans sa teneur amendée « pour certains clients finals ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 8 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz