

Projet de loi

portant fixation des éléments et montants de la dotation allouée au Chef de l'État, à l'ancien Chef de l'État, au Grand-Duc Héritier, au Régent et au Lieutenant-Représentant et modifiant la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de réglementer à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 8 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par lui-même.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière. Le Conseil d'État regrette que le texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier fait défaut. 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 barrés ». En l'espèce, le Conseil d'État aurait pu s'accommoder d'un texte coordonné par extraits, se limitant aux articles à modifier.

Par la dépêche susmentionnée, le Premier ministre, ministre d'État a encore attiré l'attention du Conseil d'État sur le fait que le projet de loi sous revue revêt un caractère d'urgence étant donné que son entrée en vigueur coïncide avec l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2023 de la Constitution révisée.

Considérations générales

L'alinéa 1^{er} de l'article 54 de la Constitution révisée, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023, dispose comme suit :

« Le Grand-Duc, l'ancien Chef de l'État, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'État une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. »

La Constitution se limite à énoncer le principe des dotations annuelles allouées au Grand-Duc, à l'ancien Chef de l'État, au Grand-Duc Héritier et, le cas échéant, au Régent et au Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. Elle

renvoie à la loi pour la détermination des éléments et du montant de ces dotations.

Pour ce qui est de la nature des dotations, le Conseil d'État a cité, dans son avis complémentaire du 14 mars 2017¹, un avis du Conseil d'État belge de 2001 selon lequel « en droit budgétaire, on entend, par „dotation“, un crédit qui figure au budget général des dépenses, mais dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué. Elle se distingue de la subvention en ce que son bénéficiaire ne doit pas justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée. [...] Les dotations impliquent donc en principe que les institutions qui les reçoivent jouissent d'une certaine autonomie. Le montant qui leur est accordé est en effet un montant global, qui n'est pas ventilé [...] et dont elles peuvent disposer sans être soumises aux contrôles que subissent les allocataires de subventions »².

Les auteurs du projet de loi considèrent, en effet, que la dotation est une « indemnité forfaitaire [...] allouée à son bénéficiaire, en contrepartie de son rôle représentatif pour son pays et pour lui permettre d'exercer son rôle avec la dignité qui lui sied ». Ils précisent encore que « l'indemnité étant forfaitaire, elle est à la libre disposition du bénéficiaire qui ne doit pas justifier de son utilisation ».

Concernant la notion d' « éléments [de la dotation] », introduite par un amendement parlementaire du 12 mai 2015³, le Conseil d'État avait estimé, dans son avis complémentaire précité, qu' « il serait indiqué que [la loi fixant les éléments et le montant des dotations annuelles] détermine les éléments qui composeront les dotations, et cela par grandes catégories budgétaires, qu'elle fixe ensuite le montant des dotations, configure un cadre général pour assurer la transparence des financements mis à disposition, précise le mécanisme de contrôle dans le cadre duquel le bénéficiaire de la dotation rendra compte de l'usage conforme au cadre tracé par la loi, des moyens qui lui auront été alloués, prévoit un mécanisme d'adaptation et de revalorisation des dotations afin d'éviter, qu'au regard des fluctuations économiques, des fixations à répétition des dotations par le biais d'une modification de la loi-cadre s'avèrent nécessaires et, finalement, qu'elle soit agencée d'une façon telle qu'elle permette d'avoir une vue globale des moyens alloués aux bénéficiaires des dotations »⁴.

Dans le cadre de sa prise de position sur la proposition de révision n° 7700, le Gouvernement a adopté une lecture nettement plus restreinte du texte de l'article devenu l'article 54 de la Constitution révisée et notamment des termes « éléments [de la dotation] » estimant que « la fixation des éléments au titre desquels la loi budgétaire annuelle fixe les montants exacts incombe à une loi formelle et autonome par rapport à la loi "budgétaire" » et que la loi qu'il conviendra de prendre pour fixer les éléments et le montant des dotations annuelles « pourrait également fixer des montants minimaux voire des plafonds tout en prévoyant le mécanisme d'adaptation des montants y inscrits le cas échéant »⁵. Toujours selon le Gouvernement, « [u]ne telle loi

¹ Avis complémentaire du Conseil d'État du 14 mars 2017, doc. parl. n° 6030¹⁹, pages 15 et 16. Le Conseil d'État avait renvoyé à cet avis dans son avis du 9 mars 2021, doc. parl. n° 7700³, pages 5 et 6.

² Avis du Conseil d'État belge n° 31.626/4 du 11 juin 2001.

Dans le même sens voir l'avis du Conseil d'État belge n° 39.894/4, 10 mai 2006.

³ Amendements du 12 mai 2015, doc. parl. n° 6030¹⁴, pages 16 et 17.

⁴ Avis complémentaire du Conseil d'État du 14 mars 2017, doc. parl. n° 6030¹⁹, pages 15 et 16.

⁵ Prise de position du Gouvernement, doc. parl. n° 7700², page 5.

qui fixerait pour ainsi dire le cadre serait plus en conformité avec le principe qui est d'application et qui veut que le Grand-Duc ait l'assurance dès le début de son règne pour tout le moins en plein cours de celui-ci de pouvoir compter sur les éléments qui constitueront la dotation au profit de l'exercice de sa haute fonction au sommet de l'État »⁶.

Le constituant ne s'est exprimé sur la portée de la notion d'« éléments [de la dotation] » ni dans le commentaire de l'amendement du 12 mai 2012⁷ ni dans le rapport parlementaire du 6 juin 2018⁸ ni encore à la suite de la prise de position précitée du Gouvernement⁹.

Le Conseil d'État note que la loi en projet vise effectivement à régler certains des aspects que le Conseil d'État avait mis en évidence dans son avis complémentaire précité dont notamment celui de l'adaptation périodique du montant des dotations aux fluctuations économiques, qui est réglée du fait de la fixation du montant des différentes dotations en points indiciaires. Le projet de loi fixe par ailleurs le montant des dotations et prévoit un cadre général des financements ainsi mis à disposition des bénéficiaires concernés. Il n'opère toutefois pas de ventilation des éléments composant les différentes dotations par grandes catégories budgétaires.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, qui ne fait que reprendre la liste des bénéficiaires potentiels d'une dotation figurant à l'article 54 de la Constitution révisée est superfétatoire et peut être omis. Les renvois à l'intérieur du dispositif à l'article en question seront à adapter en conséquence.

De manière plus générale, pour respecter la terminologie de l'article 54 de la Constitution révisée, il convient de remplacer les termes « Chef de l'État » par ceux de « Grand-Duc » aux endroits pertinents du projet de loi sous revue.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le paragraphe 2 prévoit qu'un bénéficiaire qui pourrait toucher la dotation à un double titre ne peut pas cumuler deux dotations, sans cependant préciser laquelle des deux dotations, qui pourraient être différentes, sera effectivement liquidée. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de compléter le texte sur ce point par la disposition suivante :

« En cas de cumul de plusieurs des qualités visées à l'article 54 de la Constitution, le bénéficiaire touche la dotation dont le montant est le plus élevé. »

⁶ *Ibid.*

⁷ Amendements du 12 mai 2015, doc. parl. n° 6030¹⁴, pages 16 et 17.

⁸ Rapport parlementaire, doc. parl. n° 6030²⁷, pages 44 et 45.

⁹ Rapport parlementaire du 2 décembre 2021, doc. parl. n° 7700¹⁴, page 16.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5 vise à remplacer l'article 2 de la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de réglementer à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg qui précise désormais que la dotation et les revenus provenant de la jouissance de certains biens du Grand-Duc et des membres de la famille souveraine sont exempts des impôts directs sur le revenu.

En ce qui concerne le point 2°, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le Grand-Duc et la famille souveraine n'ont, à l'heure actuelle et selon les informations dont dispose le Conseil d'État, ni la propriété du château de Walferdange ni la jouissance des revenus qu'il procure. Par conséquent, les termes « du château de Walferdange » sont à supprimer.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Il convient de déplacer les guillemets fermants après le terme « bénéficiaires » à la suite des termes « budget de l'État ».

Au point 4°, le terme « et » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 2

En ce qui concerne les montants de points indiciaires, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable.

Au paragraphe 1^{er}, au vu de la formulation du paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les termes « le Chef de l'État et le Régent » par les termes « les bénéficiaires visés à l'article 1^{er}, points 1° et 2° ».

Le paragraphe 3 est à reformuler comme suit :

« (3) ~~Les points indiciaires sont basés sur la valeur fixée~~ La valeur du point indiciaire est fixée conformément à l'article 2, paragraphe 4, point 1°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

Article 5

À la phrase liminaire, la virgule à la suite des termes « Maison grand-ducale » est à supprimer.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au point 1^o, il convient d'écrire « membres de la famille souveraine » avec une lettre « m » minuscule. Par ailleurs, le terme « et » *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Article 6

Étant donné que les auteurs du projet de loi entendent prévoir une entrée en vigueur de la loi en projet concomitante à l'entrée en vigueur de la Constitution révisée, le Conseil d'État propose de reformuler la disposition sous revue en se référant à la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution qui comporte en son annexe un texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, dans sa teneur révisée.

Ainsi, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 6.** La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté par 17 voix pour et 2 voix contre, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz