

N° 5000⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2003**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(10.12.2002)

Par dépêche du 28 novembre 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements gouvernementaux élaborés par le ministre du Trésor et du Budget.

Par dépêches du 4 et du 6 décembre 2002, le Président de la Chambre des députés a encore saisi le Conseil d'Etat de deux séries d'amendements parlementaires conformément à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, élaborés par la Commission des Finances et du Budget.

Au cours des exercices antérieurs, les amendements budgétaires proposés par le Gouvernement avaient principalement pour objet de corriger les dépenses inscrites aux sections des différents départements ministériels en vue de tenir compte d'exigences budgétaires ponctuelles qui n'avaient pas été prévisibles au moment de l'établissement du projet de budget initial. Les amendements que le Gouvernement vient d'apporter à son projet de budget pour 2003 sont par contre dictés par le souci d'aligner le projet sur les prévisions financières et économiques nouvelles, de prendre en considération les moins-values de recettes à escompter et de réduire en conséquence les dépenses de l'Etat prévues pour 2003.

Déjà pour l'année budgétaire en cours, les administrations fiscales annoncent un important en moins du produit des taxes et impôts, ouvrant la perspective d'un compte 2002 en déséquilibre. Le déchet des recettes fiscales prévu pour 2003 est estimé par le Gouvernement à 119,0 millions d'euros. Les variations essentielles concernent l'impôt sur les traitements et salaires (-100,0 mio), la taxe d'abonnement (-40,0 mio), les droits d'enregistrement (-40,0 mio) et la taxe sur la valeur ajoutée (montant net: -36,0 mio), compensées notamment par le produit de l'impôt sur la fortune (+30,0 mio) et des recettes communes UEBL en matière de droits de douanes et d'accises (+69,0 mio). Pour maintenir l'équilibre budgétaire, les amendements du côté des dépenses prévoient une réduction nette de 116,7 millions d'euros, les économies réalisées étant principalement obtenues à raison de 70,7 millions grâce à une révision à la baisse de la dotation des fonds d'investissement. Cette réduction fait que par rapport au projet de budget initial, les recettes et les dépenses de l'Etat n'augmenteront entre 2002 et 2003 que de respectivement 6,23% et 5,84% au lieu de 8,22% et 7,72%.

Dès 2001, il était possible de déceler les signes précurseurs d'un ralentissement économique qui étaient particulièrement perceptibles aux Etats-Unis et qui se sont concrétisés après les événements tragiques du 11 septembre. Lors de l'établissement de son projet de budget pour 2003, le Gouvernement s'était pourtant fié aux conclusions d'un faisceau d'analyses économiques qui – OCDE, Commission européenne et Statec confondus – avaient cru pouvoir identifier de premiers indices d'une reprise toute proche, estimant que „l'économie mondiale (avait) dépassé le creux de la vague et (que) la reprise (était) en train de s'installer“.

Or, tant la nécessité de redresser les erreurs d'évaluation des indicateurs économiques qu'un nouvel affaissement conjoncturel au début du deuxième semestre ont montré que l'actuelle faiblesse de l'économie, que d'aucuns taxaient encore au printemps dernier de ralentissement conjoncturel passager, s'avère bien plus persistante que les auteurs du projet de budget ne l'ont voulu admettre au moment du dépôt de celui-ci.

Faut-il dès lors parler d'ores et déjà de récession et suggérer dans la foulée une révision en profondeur du budget proposé ainsi que la remise en question de certains acquis légaux?

Le Conseil d'Etat aurait certainement, comme il l'a souligné dans ses avis du 8 novembre 2001 et du 5 novembre 2002, préféré une politique budgétaire moins expansive et en tout cas plus proche de l'évolution du produit intérieur. Il estime cependant que compte tenu de la marge étroite dont dispose le Gouvernement, son projet de budget une fois déposé, pour corriger les ratios à la base de l'élaboration de ses propositions initiales, il serait vain d'aller au-delà de l'effort de réduction consenti pour tenir compte de la moins-value de recettes budgétaires à envisager pour 2002 et 2003.

Le Conseil d'Etat peut donc s'accommoder des rectifications budgétaires retenues pour l'exercice à venir. Il déplore pourtant que les ponctions effectuées aient essentiellement affecté l'alimentation des fonds d'investissement de l'Etat, et que le programme pluriannuel des dépenses en capital 2002-2006 prévoie d'ores et déjà une dotation réduite de ces fonds au cours des exercices à venir, les dépenses de consommation pour 2003 ayant quant à elles été largement épargnées par les rectifications opérées dans le budget des dépenses. En tout état de cause, il tient en plus à rappeler avec vigueur son appel à une stricte discipline pour exécuter la loi budgétaire afin de ne pas augmenter inutilement le risque d'un déséquilibre budgétaire.

Comme par ailleurs le Statec vient de publier les nouvelles prévisions économiques pour les années à venir qui tablent sur une progression moyenne du PIB ne dépassant pas 3% par an, en présence d'un taux d'inflation oscillant autour de 2% et une stagnation du secteur bancaire indigène, il sera plus que jamais nécessaire de redécouvrir les vertus d'une gestion parcimonieuse des deniers publics, en appliquant aux budgets à venir des taux de progression des dépenses publiques qui n'évolueront pas plus rapidement que le PIB. Ce sera aussi le moment de repenser les priorités, voire le bien-fondé de certaines dépenses et de s'engager dans la voie d'un contrôle plus poussé de l'opportunité de l'ensemble des dépenses en matière d'investissements et encore davantage en matière de gestion courante. Le Conseil d'Etat avait dans son avis du 5 novembre 2002 indiqué un certain nombre de pistes de réflexion pour ce faire.

Quant aux amendements apportés à la loi budgétaire proprement dite, ils appellent les observations ci-après.

*

AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Considérations préliminaires

Un certain nombre des amendements proposés prévoient un nouvel agencement des dispositions relatives aux droits d'accise dans le but de concilier les obligations résultant de la Convention UEBL avec les impératifs constitutionnels en matière d'impôts. Le Conseil d'Etat, qui dans le passé a dû rendre attentif au risque d'inconstitutionnalité de certaines mesures de transposition, peut se rallier d'une manière générale à l'approche envisagée. Toutefois, au regard des textes proposés et des commentaires fournis, les considérations suivantes s'imposent:

1. L'approche consistant à prévoir dans la loi budgétaire un taux d'imposition maximal et à laisser au Grand-Duc la possibilité de fixer endéans cette limite légale un taux inférieur applicable est acceptable dans la mesure où il ressort clairement du dispositif qu'il s'agit bien d'un taux maximal.
2. Certains des textes proposés prévoient que „le Grand-Duc est autorisé à prendre toutes les mesures qui s'imposent en vue d'assurer une perception correcte des taxes ...“ et que „le Grand-Duc peut déléguer certaines des attributions au Ministre des Finances“.

Les textes proposés peuvent s'interpréter de deux manières:

- soit ils autorisent le Grand-Duc à prendre des mesures normatives; dans ce cas, la délégation accordée au ministre des Finances ne répondrait pas aux termes de la Constitution qui réserve le pouvoir réglementaire au Grand-Duc;
- soit ils ne visent que de simples mesures d'exécution administrative: dans ce cas, les dispositions sont superfétatoires, alors qu'il incombe au ministre et à ses services d'assurer l'exécution matérielle des lois et règlements.

Amendement 2

Par rapport au texte initial de l'article 6 qui ne portait que sur les droits d'accise autonomes sur certaines huiles minérales, le texte amendé porte également sur les droits d'accise applicables à celles-ci.

Il est difficile d'apprécier la mesure envisagée quant au fond, alors que le commentaire se rapporte manifestement à une autre disposition.

Toutefois, à l'examen des textes, il paraît que c'est par erreur que le paragraphe 2 parle de droit d'accise „autonome“. Afin d'éviter une contradiction manifeste avec le paragraphe 4, il y a lieu de supprimer à l'endroit du paragraphe 2 le terme „autonome“.

En ce qui concerne le paragraphe 1er, il y a lieu de vérifier s'il s'agit bel et bien d'un droit autonome. Le Conseil d'Etat peut dès à présent marquer son accord avec la suppression du terme „autonome“, s'il s'avère que cette précision est incorrecte.

Compte tenu des considérations préliminaires, il y a lieu de supprimer, sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, le paragraphe 3 proposé.

Les paragraphes 4 et 5 actuels deviennent les paragraphes 3 et 4.

Le Conseil d'Etat laisse à l'appréciation du législateur l'opportunité de compléter le dispositif de l'article sous revue par un paragraphe 5 nouveau qui serait à libeller comme suit:

„(5) Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'application du présent article.“

Amendement 3

Cet amendement qui se rapporte à l'article 7 traite du droit d'accise et du droit d'accise autonome sur les huiles minérales légères et les gasoils.

Pour les raisons énoncées dans le cadre des considérations préliminaires, le paragraphe 3 est à supprimer sous peine d'opposition formelle.

Les paragraphes 4 à 6 nouveaux deviennent les paragraphes 3 à 5 nouveaux.

La rédaction du paragraphe 5 (paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat) est malencontreuse; dès lors le Conseil d'Etat propose de modifier le libellé comme suit:

„(4) Les conditions d'application du présent article peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.“

Par ailleurs, *les deux premiers amendements parlementaires du 6 décembre 2002* visent, d'une part à modifier le point g) du paragraphe 1er de l'article 7 et, d'autre part, à supprimer le point h) du même paragraphe, aux fins d'abroger la différenciation entre les deux qualités de fuel lourd y visées et d'établir un taux d'accise unique à 13 euros par 1.000 litres à la température de 15°C. Ces modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 4

L'amendement sous revue modifie les droits d'accise sur les tabacs manufacturés.

Pour les raisons énoncées dans le cadre des considérations préliminaires, le paragraphe 3 est à supprimer sous peine d'opposition formelle.

Les paragraphes 4 et 5 deviennent les paragraphes 3 et 4.

Le paragraphe 6 (paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat) serait à libeller comme suit:

„(5) Un règlement grand-ducal détermine les taux applicables en vertu des paragraphes 3 et 4 ci-avant.“

Le paragraphe 7 devient le paragraphe 6.

Le libellé du paragraphe 9 qui porte encore sur la détermination du droit devrait suivre immédiatement le paragraphe 6 de sorte qu'il ferait l'objet d'un paragraphe 7.

Par ailleurs, en ce qui concerne le remplacement du taux minimal de quatre-vingt-cinq pour cent par celui de cinquante pour cent opéré par le *troisième amendement parlementaire du 6 décembre 2002*, il n'appelle pas d'observation particulière.

Le Conseil d'Etat laisse à l'appréciation du législateur l'opportunité de compléter l'article par un paragraphe final libellé comme suit:

„(9) Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'application du présent article.“

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 9 se lirait donc comme suit:

„Art. 9.– Droit d'accise et droit d'accise autonome sur les tabacs manufacturés

(1) Un droit d'accise ad valorem, fixé comme suit, est perçu sur les tabacs manufacturés mis à la consommation dans le pays:

a) Cigares et cigarillos:

5,00 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances.

b) Cigarettes:

45,84 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances.

c) Tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et autres tabacs à fumer:

31,50 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances.

(2) Outre le droit d'accise ad valorem, les cigarettes mises à la consommation dans le pays sont soumises à un droit d'accise spécifique fixé à 6,8914 € par 1.000 pièces.

(3) Les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer qui sont mis à la consommation dans le pays sont passibles, d'après un barème établi par le ministre des Finances, d'un droit d'accise autonome ad valorem ne pouvant pas dépasser 5 pour cent du prix de vente au détail.

(4) Les cigarettes, qui sont mises à la consommation dans le pays, sont passibles d'un droit d'accise autonome, d'après un barème établi par le ministre des Finances, se composant:

a) d'une part ad valorem ne pouvant dépasser 10% du prix de vente au détail;

b) d'une part spécifique qui, ensemble avec le droit d'accise spécifique commun, doit représenter entre 5% et 55% du poids fiscal total et ne doit pas dépasser 7,50 € par 1.000 pièces.

(5) Un règlement grand-ducal détermine les taux applicables en vertu des paragraphes 3 et 4 ci-avant.

(6) Le total du droit d'accise commun, du droit d'accise autonome et de la taxe sur la valeur ajoutée ne peut en aucun cas être inférieur aux neuf dixièmes du montant cumulé des mêmes impôts appliqués aux cigarettes appartenant à la catégorie la plus vendue.

Il est toutefois dérogé à cette règle en ce qui concerne les cigarettes que le fabricant cède aux membres de son personnel aux conditions fixées par règlement grand-ducal.

(7) Pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, le droit d'accise ne peut en aucun cas être inférieur à cinquante pour cent du montant du même impôt appliqué aux tabacs à fumer appartenant à la classe de prix la plus populaire.

(8) Sont applicables au droit d'accise autonome les dispositions légales et réglementaires relatives au droit d'accise sur les tabacs manufacturés.

(9) Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'application du présent article.“

Amendement 5

Le paragraphe 1er de l'article 10 vise à compléter l'article 28 de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité par un paragraphe 5 nouveau visant à introduire une garantie permettant à l'Etat de couvrir les taxes sur la consommation de l'énergie électrique en cas de faillite d'un gestionnaire de réseau. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 2 reprend le dispositif du projet initial.

Le Conseil d'Etat ne voit pas les raisons qui ont amené les auteurs à modifier l'intitulé de l'article – qui de toute façon n'a pas de valeur juridique – alors que le dispositif se limite à la taxe sur la consommation de l'énergie électrique. La suppression du terme „électrique“ n'est pas corroborée par les modifications envisagées du dispositif.

Amendement 6

L'amendement sous revue remplace le dispositif de l'article 11 qui porte désormais sur les droits d'accise sur les alcools et boissons alcoolisées et la taxe de consommation sur les alcools.

Le paragraphe 1er prévoit que le taux normal est réduit „pour les bières brassées par de petites brasseries indépendantes“. D'après le Conseil d'Etat, cette définition ne constitue pas un critère objectif et est surabondante, dans la mesure où le taux applicable est déterminé en fonction de la production annuelle des brasseries. Toutefois, le Conseil d'Etat n'entend pas insister sur ce point, alors que le texte critiqué se limite à reproduire la directive communautaire applicable en la matière.

Quant à la forme, il y a lieu de remplacer en tout état de cause les termes „dans le pays ou dans autre Etat membre“ par les termes „au Luxembourg ou dans un autre Etat membre“.

Pour les raisons énoncées dans le cadre des considérations préliminaires, le paragraphe 6 est à supprimer sous peine d'opposition formelle.

Les paragraphes 7 à 11 deviennent les paragraphes 6 à 10 nouveaux.

Le dispositif de l'article serait à compléter par un paragraphe 11 nouveau libellé comme suit:

„(11) Les conditions d'application du présent article peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.“

Amendement 7

L'amendement sous revue, qui a pour objet d'insérer un article 12 nouveau ayant pour objet la prorogation pour une année supplémentaire de la mesure portant application, à titre expérimental, du taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 8

L'amendement 8 complète la loi budgétaire sous l'intitulé „*Certificats d'investissements en capital-risque*“ par un article 13 ayant pour objet la modification des paragraphes 1er et 2 de l'article VI de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique.

L'objectif des certificats d'investissement en capital-risque est d'encourager l'investissement, sous forme d'apports en fonds propres, dans des entreprises introduisant un élément novateur dans leur activité. Le mécanisme consiste en un système de bonification d'impôt comportant un avantage qui est fonction de l'investissement en capital-risque.

Les mesures envisagées n'appellent pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Quant à la forme, il y a lieu d'opérer les redressements suivants:

- dans la phrase introductive, la virgule entre le nombre 1993 et le terme „ayant“ est à supprimer;
- le deuxième alinéa est à supprimer, alors qu'il constitue la reproduction pure et simple de l'alinéa 1;
- le signe „§“ est à supprimer devant les nombres désignant les paragraphes et à remplacer, pour rester dans la logique de la numérotation peu orthodoxe du texte initial de la loi du 22 décembre 1993 précitée, par respectivement „**Paragr. 1**“ et „**Paragr. 2**“.

Amendement 9

Les modifications apportées à l'article 15 (17 nouveau) qui porte sur le recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 10

Sans observation.

Amendement 11

L'amendement 11 vise à étendre les dispositions de l'article 28 (30 nouveau), qui prévoit l'imputation des rémunérations de certains établissements publics comme recettes et dépenses pour ordre, au Service national de santé au travail.

Le Conseil d'Etat rappelle sa critique adressée à l'encontre de cet article dans son avis du 5 novembre 2002; il ne peut partant pas se prononcer en faveur de l'extension de cette disposition.

Amendements 12 et 13

Les modifications apportées aux articles 33 et 34 (35 et 36 nouveaux) qui portent sur l'intervention des différents fonds d'investissements publics n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 14

L'amendement qui porte sur l'article 36 (38 nouveau) ne comporte pas de dispositif, alors que les alinéas 2 et 3 devraient manifestement figurer au commentaire. Le Conseil d'Etat admet donc que les auteurs ont seulement voulu compléter l'intitulé de l'article afin de rendre compte au niveau de l'hypothèque légale sur les immeubles subventionnés de l'extension du champ d'application de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Dès lors la phrase introductive serait à compléter comme suit:

„14) L'intitulé de l'article 36 actuel (38 nouveau) est remplacé par le texte suivant:“

Amendement 15

Le Conseil d'Etat se rallie à la modification envisagée à l'endroit de l'article 37 (39 nouveau) qui permet l'intervention du fonds spécial des investissements hospitaliers pour tous les projets de construction et de modernisation prévus au plan hospitalier en vigueur, de sorte que les frais d'études en vue de l'élaboration des projets définitifs à soumettre au législateur en application de l'article 99 de la Constitution sont également assumés par ledit fonds.

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 5 novembre 2002, la modification envisagée à l'endroit de l'article 41 (43 nouveau) se limite à proroger certains délais en matière de comptabilité publique afin de pallier les difficultés rencontrées au moment de la clôture des exercices budgétaires. Le texte amendé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 18

L'amendement sous revue complète la loi budgétaire par un article 44 nouveau qui prévoit que les forfaits d'éducation revenant à des personnes bénéficiant d'une pension personnelle peuvent être imputés sur l'avance constituée par le paiement par l'Etat de cotisations „baby-years“ pour les exercices 1988 à 2002. Cette avance résulte du fait que, depuis la loi du 28 juin 2002, l'Etat ne paie plus de cotisations, mais assume le paiement des majorations de pension découlant des „baby-years“.

La disposition sous revue se justifie alors que les pensions personnelles en cours au 1er mars 2002 ne sont pas recalculées en raison des „baby-years“, mais que les bénéficiaires se voient allouer le forfait d'éducation.

Le Conseil d'Etat se rallie au texte proposé qui consacre la démarche esquissée dans l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2002, dont il a été tenu compte lors de l'établissement des crédits budgétaires afférents. Toutefois, il faut se rendre à l'évidence que le véritable coût budgétaire des mesures adoptées en vue de tenir compte de l'effort éducatif au niveau des pensions ou du forfait d'éducation n'apparaîtra qu'au moment où l'avance constituée aura été résorbée.

Amendements parlementaires

Le *premier amendement parlementaire du 4 décembre 2002* vise à modifier l'article 2 de la loi budgétaire. La modification envisagée découle de l'*amendement 2* qui tend à l'introduction d'un nouvel article 12 intitulé „Impôt commercial communal“ dans la loi budgétaire. Ce nouvel article 12 entend modifier l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs avec effet de lui donner la teneur suivante:

„A défaut de fixation d'un taux par l'autorité communale avant la date précitée, le taux communal s'élève d'office à celui de l'année d'imposition en cours.“

Les auteurs de l'amendement en question estiment en effet que la disposition figurant actuellement à l'alinéa 2 de l'article 8 de la précitée loi modifiée de 1952 est assez, voire trop rigide en ce qu'elle impose

un préjudice financier considérable aux communes qui auraient oublié de déterminer un taux communal avant la date du 1er novembre de chaque année en fixant dans ce cas d'office le taux à 200%.

Si le Conseil d'Etat peut comprendre cette argumentation, il n'en reste pas moins que la modification envisagée n'a pas sa place dans une loi budgétaire, alors que d'après le commentaire fourni „Cet amendement n'aura aucune incidence financière sur le budget de l'Etat“. Il s'y oppose dès lors, la modification envisagée constituant un cavalier budgétaire.

L'amendement 1 afférent deviendra donc également sans objet.

En ce qui concerne les *amendements parlementaires du 6 décembre 2002*, le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées à l'endroit des amendements gouvernementaux 3 et 4 ci-dessus relatifs aux articles 7 et 9 de la loi budgétaire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

