



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6092

Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

Date de dépôt : 09-12-2009

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-12-2009	Déposé	6092/00	<u>3</u>
20-04-2010	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (30) de la reunion du 20 avril 2010	30	<u>19</u>
18-05-2010	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (36) de la reunion du 18 mai 2010	36	<u>50</u>
18-12-2023	Retrait du rôle des affaires des la Chambre des Députés Dépêche de Madame Taina Bofferding au Président de la Chambre des Députés (18.12.2023)	6092/01	<u>60</u>

6092/00

N° 6092

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

* * *

*Dépôt (M. Roger Negri) et transmission à la Conférence des Présidents
(9.12.2009)*

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (19.1.2010)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	7
3) Commentaire des articles	12

*

EXPOSE DES MOTIFS

**1) Introduction: Le pouvoir budgétaire de la Chambre,
une coquille vide?**

Le pouvoir budgétaire est un pouvoir important, sinon le plus important, du Parlement. En votant le budget annuel, le législateur autorise le pouvoir exécutif à percevoir les recettes de l'Etat et à effectuer les dépenses nécessaires pour mettre en oeuvre les politiques publiques souhaitées.

Or, en pratique, force est de constater que la Chambre des députés n'exerce que très partiellement les pouvoirs qui sont les siens. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état des choses:

1. En ce qui concerne la procédure budgétaire qui aboutit par le vote annuel de la loi budgétaire, les délais imposés par le calendrier budgétaire sont très serrés pour tous les intervenants: après le dépôt du projet de budget par le Gouvernement au début du mois d'octobre, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, les chambres professionnelles et les autres organismes intéressés doivent rendre leurs avis

respectifs jusqu'au 15 novembre au plus tard. Ensuite, il reste deux semaines au rapporteur du budget pour finaliser son rapport avant la fin du mois de novembre. Enfin, la présentation du rapport en séance publique et les débats budgétaires ont lieu au mois de décembre, soit deux mois seulement après le dépôt du budget.

Les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat ont fait remarquer à plusieurs reprises que les délais qui leurs sont imposés sont trop courts pour procéder à une analyse approfondie du projet de budget et des documents qui lui sont joints. Ainsi, dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2007, le Conseil d'Etat s'est vu obligé de constater une nouvelle fois „*qu'un délai aussi court que celui accordé en l'occurrence aux instances consultées tend à réduire leur rôle en matière budgétaire à un simple droit de regard, et le droit d'examiner les recettes et les dépenses de l'Etat risque d'être dégradé en un exercice de pure forme. Il en découle que le Conseil d'Etat se trouve dans la situation où il doit limiter son travail à un examen succinct des aspects généraux du projet de budget sous avis afin de mettre la Chambre des députés en mesure d'accomplir sa mission législative dans les délais impartis.*“¹

Le projet de budget pour l'exercice 2005 fut le premier à passer par la nouvelle procédure budgétaire qui a vu le dépôt du projet de budget reculer en octobre et dans laquelle la pratique des amendements budgétaires fut abolie. L'objectif affiché de cette réforme consistait à rationaliser la procédure budgétaire et à mettre le Gouvernement en mesure de présenter un budget plus sincère. Malheureusement, les attentes liées à l'objectif de la nouvelle procédure de disposer de prévisions économiques et financières plus réalistes ne se sont pas matérialisées jusqu'à présent. Par contre, la rationalisation de la procédure budgétaire au détriment du pouvoir de contrôle de la Chambre est devenue une réalité.

2. Si l'érosion du pouvoir budgétaire du Parlement est due en grande partie aux délais serrés imposés par le calendrier budgétaire, la qualité des documents budgétaires rend la tâche des députés encore moins enviable.

Ainsi, les informations fournies ensemble avec le projet de loi budgétaire proprement dit sont en général insuffisantes pour se prononcer sur le bien-fondé des crédits inscrits aux tableaux annexés, qu'il s'agisse des recettes prévues ou des dépenses envisagées.

Le manque d'informations se fait ressentir notamment au niveau du commentaire du budget des dépenses. Même s'il était matériellement possible à la Chambre des députés de décortiquer l'imposant ouvrage pour comparer les centaines de lignes budgétaires prévues à celles du budget voté l'année précédente, ou mieux encore à celles du compte de l'exercice précédent, comment jugerait-elle de l'opportunité et de l'efficacité de telle ou telle dépense sur base de la structure actuelle du budget?

3. Enfin, ce qui vaut pour la présentation du projet de budget vaut *a fortiori* pour le contrôle *ex post* de l'exécution du budget. Ainsi, le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat reprend dans les tableaux annexés, chapitre par chapitre, article par article, les recettes et les dépenses effectivement comptabilisées, alors que l'exposé des motifs se limite en général à quelques pages dactylographiées.

Pour le Gouvernement, la présentation du compte général de l'Etat semble être un acte purement formel, ne revêtant aucune importance politique, alors qu'il s'agit, pour le Parlement chargé du contrôle du pouvoir exécutif, de donner décharge au Gouvernement pour sa gestion des deniers publics et de lui demander de „rendre ses comptes“, c'est-à-dire de justifier l'utilisation des fonds publics à la lumière des résultats obtenus.

Par ailleurs, le règlement interne de la Chambre des députés prévoit que toutes les commissions parlementaires peuvent s'impliquer dans les travaux budgétaires. Or, force est de constater que la Chambre ne fait guère usage des possibilités dont elle-même s'est dotée, de sorte que les travaux parlementaires sur le projet de budget restent la „chasse gardée“ de la seule Commission des Finances et du Budget.

Face à ces considérations, il faut se rendre à l'évidence que le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés fait penser plutôt à une coquille vide; en pratique, c'est le Gouvernement qui élabore „son“ projet de budget qu'il fait ensuite passer par les instances législatives, sans que des modifications substantielles n'y soient apportées.

¹ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, doc. parl. 5600², p. 1.

En 1997 déjà, cet état des choses avait amené le rapporteur du budget à constater que la procédure budgétaire ressemblait à „*une visite du château de Versailles: à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit*“².

2) Une architecture budgétaire et une gestion publique modernisées: Le Luxembourg en besoin de réforme

La nécessité de réformer à la fois l'architecture et la procédure budgétaires ressort clairement des réflexions menées au chapitre introductif.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à ressentir un besoin de réformes non seulement au niveau de ses pratiques budgétaires, mais également au niveau de ses méthodes de gestion publique tout court. Ainsi, de nombreux pays européens et extra-européens ont reconnu ce besoin il y a longtemps, et ont réagi en conséquence. A titre d'exemple, l'on citera le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, le Canada, et plus récemment, notre voisin méridional, la France.

De même, de nombreuses organisations internationales telles que l'OCDE et l'Union européenne préconisent également les réformes budgétaires axées sur la performance.

Ainsi, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, l'UE a formulé un certain nombre de lignes directrices concernant les politiques macroéconomiques à mettre en oeuvre par les Etats membres, dont la ligne directrice No 3 revêt une importance particulière dans le contexte de la réforme budgétaire préconisée par la présente proposition de loi:

„Pour favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi, les Etats membres devraient, sans préjudice des lignes directrices relatives à la stabilité et à la pérennité de l'économie, [...] veiller à l'instauration de mécanismes permettant dévaluer les liens entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs des politiques menées et assurer la cohérence générale des trains de réformes.“

Une réforme budgétaire au Luxembourg s'inscrirait donc aussi dans le cadre bien plus large de la Stratégie de Lisbonne.

A l'instar de l'Union européenne, l'OCDE recommande au Luxembourg de changer son mode de gestion budgétaire. Dans son *Etude économique du Luxembourg*, publiée en juin 2008, l'OCDE écrit à l'égard du Luxembourg:

*„[...] si l'on veut améliorer le cadre de politique budgétaire, il faudra chercher à établir un lien entre le budget à court terme et une stratégie visant à assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme. Cela exigera une restructuration de la procédure budgétaire, pour le moment essentiellement axée sur les ressources, dans une optique qui privilégie les résultats“.*³

Et l'OCDE de poursuivre:

*„[...] la budgétisation axée sur les résultats devrait [...] devenir la norme, de manière à mettre l'accent sur la façon d'obtenir les résultats souhaités en fonction des ressources disponibles, c'est-à-dire sur l'efficacité des dépenses“.*⁴

Mais aussi au Luxembourg, les acteurs politiques et économiques, et notamment ceux intervenant directement dans la procédure budgétaire, sont de plus en plus nombreux à revendiquer une réforme de notre cadre budgétaire en vue de remplacer la logique des moyens à laquelle il obéit pour l'instant, par une logique des résultats.

Ainsi, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009, la Chambre des Métiers soutient une réforme du cadre budgétaire au Luxembourg, tout en se disant „*consciente du fait que le passage d'une logique des moyens à une logique des résultats représente un certain bouleversement par rapport à la procédure traditionnelle, Aussi, lui semble-t-il évident que la mise en oeuvre d'une telle approche devra se réaliser dans un délai de plusieurs années et qu'il convient de procéder par petits pas, en évaluant à chaque étape les progrès et les revers.*“⁵

² Patrick Francès cité selon le rapport de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1998, doc. parl. 4330³, p. 4.

³ OCDE: Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg 2008, Volume 2008/12 (juin 2008), p. 95.

⁴ Ibid.

⁵ Avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, doc. parl. 5900^{1A}, p. 27.

La Chambre de Commerce quant à elle estime qu'„il conviendrait tout d'abord de modifier la structure du budget, en introduisant une structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard“.⁶

De même, des travaux scientifiques ont mis en exergue les avantages d'une réforme budgétaire axée sur les résultats:

„Malgré la prudence qu'on peut avoir face à un modèle comme la LOLF, la réforme budgétaire française comporte quand même certaines approches intéressantes pour le Luxembourg. Notamment, une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères qui contribuerait à un accroissement de l'efficacité publique. Il en est de même de la responsabilisation des différents ministres. Le fait de ne pas avoir atteint un objectif de politique budgétaire fixé en aval, est rendu plus transparent et entraîne la nécessité du ministre compétent de se justifier. Ces éléments qui pour l'instant ne sont pas vraiment garantis, augmenteraient de leur part l'efficacité de l'action publique.“⁷

Dans sa prise de position du 29 septembre 2008 sur le développement durable des finances publiques, commanditée par la Chambre des députés, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) écrit: „Der Rat regt [...] an, ähnlich wie in Frankreich (LOLF), ein Performance-orientiertes Budgetsystem auszuprobieren und es auf die luxemburgischen Verhältnisse zuzuschneiden.“⁸

Dans une autre étude portant sur la gestion durable des finances publiques, mais axée plus spécifiquement sur les techniques budgétaires, le CSDD, en collaboration avec le *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*, constate:

„Das Luxemburger Budget- und Verwaltungssystem ist bislang auf der traditionellen Ebene der Kameralistik und einer herkömmlichen Verwaltungsorganisation stehen geblieben. [...] Zur qualitativen Verbesserung der Finanzpolitik wird es auf Dauer unumgänglich sein, die bisherige Systematik zu verbessern und vor allem politische Programmatik und Ressourcenverplanung miteinander zu verknüpfen.“⁹

Emboîtent le pas de nombreuses autres institutions nationales et internationales, la Cour des comptes luxembourgeoise s'est à son tour prononcée pour une réforme de notre cadre budgétaire. Ainsi, dans son rapport du 23 septembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour conclut qu'il importe d'opérer le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats afin d'optimiser la gestion des deniers publics:

„La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour:

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat);
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF;
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.“¹⁰

Enfin, il faut évidemment citer la Chambre des députés parmi les institutions qui soutiennent les réformes envisagées. Ayant elle-même amorcé le débat par le biais de son rapport budgétaire concernant l'exercice 2006, la Chambre n'a cessé depuis lors de rappeler dans les rapports budgétaires successifs la nécessité de ces réformes.

S'il est peut-être encore prématuré de parler d'un consensus qui se serait formé autour de l'idée d'une réforme de nos instruments budgétaires, on peut néanmoins constater qu'une réelle prise de conscience a eu lieu au cours de ces dernières années parmi les acteurs concernés par la matière.

6 Chambre de Commerce: Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?, Actualité & tendances No 5 (septembre 2008), p. 69.

7 Hermes, Jean-Paul: Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?, in: Stavec, Economie et statistiques No 22 (septembre 2007), p. 28.

8 Conseil supérieur pour un développement durable: Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, Luxembourg 2008, p. 50.

9 Ewringmann, Dieter/ Thöne, Michael (FiFo Köln): Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget. Bericht im Auftrag des CSDD Luxembourg, Köln 2009, p. 88.

10 Cour des comptes: Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, Luxembourg 2009, pp. 51-52.

3) La voie retenue: Adapter la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Le besoin de réformes étant manifeste, et la prise de conscience s'étant développée, le moment semble être venu pour franchir un nouveau pas en proposant, concrètement, une adaptation de la législation luxembourgeoise concernant le budget et la comptabilité de l'Etat.

Dès lors, deux options se sont présentées à l'auteur de la présente proposition de loi: soit de procéder à une refonte intégrale de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, soit de proposer des modifications plus ponctuelles de ladite loi. L'auteur a choisi d'emprunter la deuxième voie, estimant que la loi du 8 juin 1999 est encore relativement récente et qu'à de nombreux égards, elle continue à faire ses preuves.

Lors de la rédaction de la présente proposition de loi, l'auteur s'est largement inspiré du texte de la LOLF française (loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances) qu'il connaît bien. L'auteur a suivi de près la mise en place de la LOLF en France. De même, il s'est rendu à Paris à plusieurs reprises pour s'échanger avec l'un des initiateurs de la LOLF, à savoir Monsieur Didier Migaud, député à l'Assemblée nationale.

Les deux objectifs majeurs qu'une réforme du cadre budgétaire doit poursuivre, peuvent être résumés comme suit:

1. restaurer le pouvoir budgétaire du Parlement, et
2. moderniser la gestion publique.

Afin d'atteindre les objectifs précités, la présente proposition de loi se propose d'adapter la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à plusieurs niveaux:

- En ce qui concerne la structure du budget, il y a lieu de mettre fin à la fragmentation excessive (départements ministériels, sections, articles) du budget et de mettre en place une nomenclature budgétaire plus rationnelle. Cette innovation nomenclatrice fait de la „mission“ un grand objectif de politique publique à atteindre, qui est déclinée en „programmes“, eux-mêmes subdivisés en „actions“. Une telle architecture augmentera très sensiblement la lisibilité des documents budgétaires.
 - Dans l'intérêt d'un accroissement de l'efficacité de l'action publique, un accent particulier doit être mis sur l'évaluation des politiques publiques mises en oeuvre par le Gouvernement. A cette fin, les documents budgétaires définissent, par programme, les objectifs à atteindre, les moyens déployés, ainsi que les indicateurs à l'aide desquels la performance de l'action publique sera mesurée.
- La recherche d'une efficacité accrue répond au droit des citoyens contribuables de s'assurer que l'argent qu'ils confient à l'administration publique soit utilisé de façon efficace, c'est-à-dire que le rapport coûts-bénéfices de l'action publique soit le meilleur possible.
- Alors que les crédits mis à disposition du gouvernement sont limitatifs au niveau des programmes, une certaine fongibilité est prévue entre les différentes catégories de dépenses à l'intérieur d'un programme, à l'exception des dépenses de personnel. Cette fongibilité doit accorder une flexibilité accrue aux gestionnaires publics en ce qui concerne le choix des moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs prévus. De même, les reports de crédits en fin d'exercice sont généralisés afin d'éviter les opérations comptables et les gaspillages de fin d'année. En contrepartie de leur flexibilité accrue, les gestionnaires publics seront davantage responsabilisés.
 - En misant sur une gestion des autorisations d'engagement plutôt que sur une gestion des crédits de paiement, la réforme vise à aboutir, à moyen et à long terme, à une gestion prospective, pluriannuelle des finances publiques.
 - Le dispositif comptable, composé à l'heure actuelle d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale à partie double, doit être complété par une comptabilité analytique qui permet d'analyser le rapport coûts-bénéfices des politiques publiques financées.
 - Alors que dans la logique des moyens dans laquelle la politique budgétaire se situe à l'heure actuelle, toute l'attention du législateur, de l'exécutif et du grand public est attirée sur le projet de budget, dans une culture budgétaire orientée sur les résultats, le dépôt et l'analyse du compte général sont des rendez-vous tout aussi importants dans le cycle de gouvernance budgétaire.

Car, en effet, là où le bât blesse dans la procédure budgétaire au Luxembourg, c'est au niveau de la discussion et du vote du projet de loi portant approbation du compte général de l'exercice écoulé

qui se réduit en général à un débat d'une durée d'une heure à peine du rapport de la commission parlementaire du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes. Or, c'est précisément au moment de la présentation des comptes que le Gouvernement devrait „rendre ses comptes“ au Parlement et au grand public sur les résultats de l'action publique, et partant, sur la bonne gestion des deniers publics.

- En ce qui concerne la procédure budgétaire, le but ultime consiste à parvenir à instituer un cycle de gouvernance budgétaire biannuel „fermé“, dans lequel les différentes étapes du cycle budgétaire – débat sur l'état de la Nation, dépôt du projet de budget pour l'exercice suivant, exécution du budget, présentation du compte général incluant une évaluation des politiques publiques mises en oeuvre – s'enchaînent et forment un cercle vertueux de gestion. Par ailleurs, dans un tel cycle de gouvernance budgétaire, les rendez-vous européens en matière de surveillance budgétaire (Programme de stabilité et de croissance, notifications dans le cadre de la procédure de déficit excessif) pourront utilement être intégrés.

Voilà pour les principaux éléments de réforme budgétaire que la présente proposition de loi entend faire couler dans des textes législatifs dans le but de moderniser la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Or, s'il est vrai que la loi pose un cadre juridique, il reste que des efforts significatifs devront être entrepris à la fois au sein de l'administration gouvernementale et au sein du Parlement pour pouvoir satisfaire, dans la pratique quotidienne de l'exécution et du contrôle budgétaires, aux attentes liées à la présente initiative législative.

4) Conclusion: Un consensus autour d'une gestion publique modernisée?

Il est désormais reconnu par un grand nombre d'experts et de décideurs issus des mondes économique, scientifique et politique luxembourgeois que notre architecture et procédure budgétaires doivent être réformées pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, la modernisation de la gestion publique – réforme et simplification administratives obligent – restent à l'ordre du jour politique. La réforme budgétaire pourrait servir de moteur ou de catalyseur à la réforme de l'Etat.

Qui plus est, des considérations d'ordre conjoncturel viennent s'ajouter actuellement à ces considérations d'ordre plutôt structurel. Car dans la mesure où la crise économique et financière déclenchée en automne 2008 réduira très sensiblement la marge de manoeuvre financière de l'Etat dans les années à venir, le besoin pour une efficacité et une transparence accrues lors de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat gagne en importance. Qui ne peut dépenser plus devra dépenser mieux.

L'auteur de la présente proposition de loi est content de pouvoir constater que le débat qu'il a lancé en tant que rapporteur du budget pour l'exercice 2008 a porté ses fruits et que dès à présent, il semble qu'au Luxembourg, un consensus s'est dégagé dans les mondes économique et scientifique sur la nécessité d'une réforme budgétaire.

L'auteur espère que la présente proposition de loi, sur laquelle le Gouvernement et le Conseil d'Etat seront appelés à se prononcer, arrivera aussi à convaincre le monde politique de la nécessité et des avantages d'une réforme ambitieuse de la législation et de la pratique budgétaires, au Luxembourg, dans un avenir espérons proche.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. L'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„La procédure budgétaire est fixée par la Chambre des députés, après consultation du Gouvernement.“

Art. 2. L'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 3.** (1) Le budget de l'Etat se compose d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Le budget des recettes est établi et exécuté conformément aux dispositions du chapitre 10 de la présente loi.

(3) Le budget des dépenses est subdivisé en missions, programmes et actions.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Une mission peut relever d'un ou de plusieurs ministères.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Sont associés à chaque programme des objectifs précis ainsi que des résultats attendus. Chaque programme fait l'objet d'une évaluation.

Le budget des dépenses est exécuté conformément aux dispositions du chapitre 11 de la présente loi.

(4) Le budget des recettes et des dépenses pour ordre est établi et exécuté conformément aux dispositions de l'article 78 de la présente loi.“

Art. 3. L'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** (1) Le projet de loi budgétaire est accompagné des documents suivants:

1. Un rapport sur la situation économique, sociale et financière du pays qui comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de budget de l'année;
2. Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque catégorie de recettes et présentant les dépenses fiscales;
3. Des annexes explicatives développant, pour l'exercice budgétaire considéré et les deux exercices précédents, le montant des crédits présentés par programme et par titre.

Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme comprenant:

- La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié;
 - L'évaluation des dépenses fiscales;
 - La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure;
 - L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;
 - Par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante;
4. Une annexe explicative renseignant sur la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
 5. Une annexe explicative faisant connaître l'encours des garanties accordées par l'Etat;

6. Une annexe explicative renseignant sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, indiquant pour chaque fonds son évolution pluriannuelle passée et prospective;
7. Une annexe explicative renseignant, par programme et dans une perspective pluriannuelle, sur les dépenses d'investissement de l'Etat, comprenant un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;
8. Une annexe expliquant, en détail, le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale.

(2) Le contenu et la structure des documents prévues au paragraphe (1), ainsi que les règles comptables auxquelles ils doivent obéir, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 4. Les modifications suivantes sont apportées à l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat:

1. Au paragraphe (2) les termes „par article budgétaire“ sont biffés.
2. Un nouveau paragraphe (3) est inséré, qui prend la teneur suivante:

„(3) Le compte général de l'Etat doit être régulier, sincère et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.“

Art. 5. L'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.** (1) Pour le 31 mai au plus tard le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des députés et transmis à la Cour des comptes.

(2) Sont joints au projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat:

1. Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions de la loi budgétaire de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi portant règlement du compte général:
 - Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;
 - Pour chaque titre, le montant des crédits ouverts et des dépenses effectuées, ainsi que les écarts constatés entre les deux, et comportant, le cas échéant, les justifications des circonstances ayant provoqué ces écarts, y compris les transferts de crédits opérés en application de l'article 18 de la présente loi;
 - La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés, ainsi que les coûts associés à ces mesures;
2. Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les règles de la comptabilité analytique.

(3) Le contenu et la structure des documents prévues au paragraphe (2), ainsi que les règles comptables auxquelles elles doivent obéir, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 6. L'article 13, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„(1) La comptabilité de l'Etat se compose d'une comptabilité budgétaire, d'une comptabilité générale et d'une comptabilité analytique.“

Art. 7. L'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.** (1) Les crédits budgétaires sont spécialisés par programme. Ils sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 50 de la présente loi.

(2) Les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont

assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

(3) La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

(4) Les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par la loi.

(5) La répartition des emplois autorisés entre les départements ministériels ne peut être modifiée que par la loi.

(6) Les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes."

Art. 8. L'article 17 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** (1) Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

(2) Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

(3) Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

(4) L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique.

(5) Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

(6) Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts."

Art. 9. L'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 18.** (1) Des transferts de crédits peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de transferts, ne peut excéder 2 pour cent des crédits ouverts par la loi budgétaire pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés. Cependant, aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

(2) Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de départements ministériels distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits transférés correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

(3) Les membres du Gouvernement transmettent au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier, ainsi qu'à la Chambre des députés copie des arrêtés de transfert.

(4) L'utilisation des crédits transférés doit être justifiée au rapport de performances établi en application de l'article 11, paragraphe (2), point 2 de la présente loi."

Art. 10. Au chapitre 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, un article 18bis nouveau est inséré, qui se lit comme suit:

„**Art. 18bis.** (1) Les autorisations d’engagement disponibles sur un programme à la fin de l’année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre ayant le budget dans ses attributions et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l’année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

(2) Les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l’année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre ayant le budget dans ses attributions et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes:

1. Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 pour cent des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés;
2. Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 pour cent de l’ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par la loi.“

Art. 11. Au chapitre 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat, un article 18ter nouveau est inséré, qui se lit comme suit:

„**Art. 18ter.** (1) Afin de prévenir une détérioration de l’équilibre budgétaire, un crédit peut être annulé par arrêté ministériel après consultation du ministre ayant le budget dans ses attributions. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un arrêté pris dans les mêmes conditions. Avant sa publication, tout arrêté d’annulation est transmis pour information à la Chambre des députés.

(2) Le montant cumulé des crédits annulés par arrêté ministériel en vertu du présent article ne peut dépasser 1,5 pour cent des crédits ouverts par la loi budgétaire.

(3) Tout acte, quelle qu’en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué à la Chambre des députés.“

Art. 12. L’article 38 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 38.** Les recettes de l’Etat se composent des recettes fiscales et des recettes non fiscales.“

Art. 13. L’article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 39.** Toutes les recettes de l’Etat doivent être encaissées pour le compte de l’Etat et inscrites dans la comptabilité de l’Etat.“

Art. 14. L’article 50 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 50.** (1) Les dépenses sont regroupées sous les titres suivants:

- Les dotations des institutions de l’Etat;
- Les dépenses de personnel;
- Les dépenses de fonctionnement;
- Les charges de la dette de l’Etat;
- Les dépenses d’investissement;
- Les dépenses d’intervention;
- Les dépenses d’opérations financières.

(2) Les dépenses de personnel comprennent:

- les traitements et salaires des agents de l’Etat;
- les cotisations et contributions sociales;

- les prestations sociales et allocations diverses.
- (3) Les dépenses de fonctionnement comprennent:
 - les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel;
 - les subventions pour charges de service public.
- (4) Les charges de la dette de l'Etat comprennent:
 - le remboursement du principal de la dette de l'Etat;
 - les intérêts de la dette de l'Etat;
 - les frais accessoires de la dette de l'Etat.
- (5) Les dépenses d'investissement comprennent:
 - les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat;
 - les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.
- (6) Les dépenses d'intervention comprennent:
 - les transferts aux ménages;
 - les transferts aux entreprises;
 - les transferts aux collectivités locales;
 - les appels en garantie.
- (7) Les dépenses d'opérations financières comprennent:
 - les prêts et avances;
 - les dotations en fonds propres;
 - les dépenses de participations financières.“

Art. 15. A l'article 53, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le mot „courantes“ est biffé.

Art. 16. A l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les termes „à l'endroit d'un article libellé „Crédit non limitatif“ “ sont biffés.

Art. 17. L'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„Le ministre ayant le budget dans ses attributions transmet les données ainsi récoltées à la Chambre des députés.“

Art. 18. L'article 79, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„Par ailleurs, l'exposé précise le programme dans lequel les dépenses s'inscrivent, ainsi que l'objectif qu'elles servent. Les dépenses font l'objet d'une évaluation au rapport de performances établi en application de l'article 11, paragraphe (2), point 2 de la présente loi.“

Art. 19. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... visant à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés et à promouvoir la modernisation de la gestion publique“.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

La procédure budgétaire n'étant pas ancrée dans le corps-même de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, l'article 1er entend donner une base légale à la procédure telle qu'elle est d'ores et déjà fixée dans le règlement interne de la Chambre des députés.

Article 2

Alors que la structure actuelle du budget de l'Etat suit une logique purement administrative et comptable, à savoir celle de départements ministériels, de sections et d'articles budgétaires, un budget décliné par objectifs et axé sur les résultats plutôt que sur les moyens doit évidemment respecter une autre logique.

Le paragraphe (1) maintient la subdivision actuelle du budget de l'Etat en un budget des recettes, un budget des dépenses et un budget des recettes et des dépenses pour ordre.

En ce qui concerne le budget des dépenses, le paragraphe (3) par contre innove en prévoyant une structure budgétaire déclinée par missions, programmes et actions. Alors que les missions reflètent les différentes politiques publiques à mettre en oeuvre par l'Etat, les programmes et actions précisent, pour chaque mission, les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les moyens déployés. Une mission peut relever d'un seul ou de plusieurs ministères.

A noter que le centre d'intérêt de la nouvelle gestion budgétaire se situe au niveau des programmes.

Article 3

L'article 6 nouveau de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat énumère les documents explicatifs que le Gouvernement doit fournir au Parlement lors du dépôt du projet de loi budgétaire proprement dite.

A côté d'un certain nombre d'informations qui font d'ores et déjà partie des documents à fournir, l'article 6 nouveau exige que le projet de budget soit accompagné des projets de performances expliquant, pour chaque programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, ainsi que les indicateurs d'évaluation retenus. Les projets de performances, tout comme les rapports de performances qui doivent être joints au projet de loi portant règlement du compte général, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

Par ailleurs, l'article 6 nouveau donne une base légale à un certain nombre d'annexes budgétaires que le Gouvernement a pris l'habitude de fournir, mais dont la remise n'est pas prévue par la loi et qui, partant, n'est pas encore obligatoire. Il s'agit notamment du nouveau volume III du budget qui explique le passage du budget classique, établi selon les règles de la comptabilité de l'Etat, au budget de l'administration centrale, voire au budget de l'administration publique dans son ensemble, établis conformément aux règles du système européen de comptabilité nationale (SEC 95).

Le contenu et la structure de ces annexes, ainsi que les règles comptables auxquelles elles doivent obéir, seront à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Article 4

Le nouveau paragraphe (3) inséré *in fine* de l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dispose que le compte général de l'Etat doit être régulier, sincère et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Ce nouveau paragraphe doit être lu à la lumière de l'article 3, paragraphe (1) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, qui dispose que „La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics“.

Article 5

Par analogie à l'article 3 modifiant l'article 6 de la loi du 8 juin 1999, l'article 5 modifie l'article 11 de cette même loi en exigeant la présentation, ensemble avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat, de rapports de performances renseignant sur les résultats obtenus grâce aux politiques mises en oeuvre, par rapport aux moyens déployés.

Les rapports de performances, tout comme les projets de performances qui doivent être joints au projet de loi budgétaire, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

Le contenu et la structure des rapports de performances seront à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Article 6

Par le biais de l'article 6, le dispositif comptable prévu à l'article 13, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, jusqu'à présent composé d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale, est complété par l'introduction d'une comptabilité analytique. Cet instrument comptable permettra au Gouvernement et au Parlement de déterminer le coût des mesures mises en oeuvre et de se prononcer sur les performances ainsi réalisées.

Article 7

L'article 7 procède à une refonte de l'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que les crédits budgétaires, spécialisés par programme et présentés selon les titres mentionnés à l'article 50, sont limitatifs, la présentation des crédits par titre est indicative. Néanmoins, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme, assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, constituent le plafond des dépenses de cette nature.

Quant au paragraphe (6) de l'article 18 modifié, celui-ci introduit dans la loi le principe de la justification au premier euro, également appelé „zero-base budgeting“.

Article 8

La distinction entre crédits de paiement, d'une part, et autorisations d'engagement, d'autre part, opérée par le nouvel article 17 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, jette les bases pour une gestion prospective des finances publiques par le biais d'une budgétisation basée sur les autorisations d'engagement plutôt que sur les crédits de paiement.

Article 9

L'article 9 modifie le libellé de l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que l'ancien article 18 prévoyait des conditions très strictes pour le transfert de crédits d'un article budgétaire à un autre, voire d'une section à une autre, le libellé de l'article 18 nouveau consacre le principe de la fongibilité des crédits budgétaires, tout en précisant qu'aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Le paragraphe (4) quant à lui dispose que l'utilisation des crédits transférés doit être justifiée au rapport de performances établi en application de l'article 11 nouveau de la loi.

Article 10

L'article 10 introduit un article 18bis nouveau dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'article 18bis permet le report de crédits à l'exercice budgétaire suivant afin d'éviter le gaspillage des crédits en fin d'année.

Article 11

L'article 11 introduit un article 18ter nouveau dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'article 18ter permet l'annulation de crédits afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Toutefois, le plafond des crédits annulés est fixé à 1,5 pour cent du montant des crédits initialement votés.

Article 12

L'article 12 procède au remplacement du libellé de l'article 38 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en y consacrant la distinction entre recettes fiscales

et recettes non fiscales. Les conditions et modalités de la perception et de la comptabilisation des recettes fiscales et des recettes non fiscales sont précisés aux chapitres 10.1 et 10.2 de cette même loi.

Article 13

Par le biais de l'article 13, l'article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat reprend, sous forme légèrement modifiée, le libellé de l'ancien article 38 de cette même loi.

Article 14

L'article 14 prévoit une refonte de l'article 50 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital est abolie au profit de la définition, au paragraphe (1), de sept catégories de dépenses, dénommées „titres“ et précisées davantage aux paragraphes (2) à (7).

Article 15

La suppression du mot „courantes“ à l'endroit de l'article 53, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat s'impose suite à la refonte de l'article 50 de cette même loi.

Article 16

La modification du libellé de l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat s'impose suite à la refonte de l'article 16 de cette même loi.

Article 17

Afin de garantir une information complète, rapide et systématique de la Chambre des députés sur les dépenses engagées et les paiements effectués à charge des fonds spéciaux de l'Etat, l'article 17 prévoit de compléter l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat en disposant que le ministre ayant le budget dans ses attributions transmet les données y afférentes à la Chambre des députés.

Article 18

Alors que l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat exige que tout projet législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le budget de l'Etat soit accompagné d'une fiche financière, la précision apportée par le biais de l'article 18 vise à assurer que les charges budgétaires nées après le vote du budget de l'Etat n'échappent pas à l'évaluation.

Article 19

Sans commentaire.

Service Central des Imprimés de l'Etat

30



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CC/YH

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6092 Proposition de loi visant
 - à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)
 - Présentation de la proposition de loi
2. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Claude Meisch, M. Ben Fayot remplaçant M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Viviane Ries et M. Romain Heinen, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Claude Meisch

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6092 Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique, et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

- Présentation de la proposition de loi

Mme Anne Brasseur informe les membres de la Commission que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, au cours de sa réunion du 12 avril, a décidé de transmettre à la Commission des Finances et du Budget, pour information, le rapport général de la Cour des comptes concernant le *projet de loi 6058 portant règlement du compte général de l'exercice 2008* dans lequel cette dernière a présenté les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances (« LOLF ») française ainsi que ses conclusions qui pourraient être à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg. En effet, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis que le document élaboré par la Cour des comptes constitue une source d'information utile sur laquelle pourraient se baser les travaux de la Commission des Finances et du Budget en matière de réforme budgétaire.

Une lettre dans ce sens a été adressée à M. le Président de la Commission des Finances et du Budget en date du 16 avril 2010.

*

M. Roger Negri présente la proposition de loi qui vise à réformer l'architecture et la procédure budgétaires. Pour les détails de la proposition de loi, il est prié de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire afférent.

A l'aide de la présentation powerpoint annexée, l'auteur de la proposition de loi sous rubrique met en avant l'historique, les spécificités et les objectifs d'une telle réforme.

La voie retenue consiste en une adaptation de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. En totalité, 19 articles seraient à modifier. Outre des modifications mineures, il convient de souligner trois changements plus significatifs :

- Article 3 : A côté d'un certain nombre d'informations qui font d'ores et déjà partie des documents à fournir, l'article 6 nouveau exige que le projet de budget soit accompagné des projets de performance expliquant, pour chaque programme, les

actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, ainsi que les indicateurs d'évaluation retenus. Les projets de performance, tout comme les rapports de performance qui doivent être joints au projet de loi portant règlement du compte général, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

- Article 5 : Par analogie à l'article 3 modifiant l'article 6 de la loi du 8 juin 1999, l'article 5 modifie l'article 11 de cette même loi en exigeant la présentation, avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat, de rapports de performance renseignant sur les résultats obtenus grâce aux politiques mises en œuvre, par rapport aux moyens déployés.
- Article 9 : Le libellé de l'article 18 nouveau consacre le principe de la fongibilité des crédits budgétaires.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Le bilan dressé en France suite à l'entrée en vigueur de la LOLF semble positif. Au départ, la loi a rencontré une certaine opposition des fonctionnaires qui s'est toutefois estompée au fil des ans. Ce changement d'attitude peut s'expliquer par le fait que la fongibilité asymétrique leur accorde une certaine latitude en les responsabilisant. Un travail pédagogique très important a été réalisé suite à l'entrée en vigueur de la loi, notamment via un site Internet très proactif qui s'adresse à la fois aux fonctionnaires et au grand public.
- Il serait opportun d'inviter à une prochaine réunion les représentants de l'IGF et de la Cour des Comptes afin d'analyser la faisabilité et les implications pratiques inhérentes à ces modifications. Un groupe de travail, composé des différents acteurs concernés par ce projet de réforme, pourrait utilement contribuer à l'élaboration et la mise au point des différents instruments, notamment les projets de performance et rapports de performance.
- La mise en place de cette réforme implique des changements importants concernant - entre autres - la manière de travailler et la charge de travail, tant au niveau de l'administration qu'au niveau de la Chambre des Députés.
- La prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique et sur le rapport précité de la Cour des Comptes permettrait de vérifier si celle-ci est compatible avec les objectifs que la Commission s'est fixés.

L'examen de la proposition de loi sera continué lors d'une prochaine réunion au cours de laquelle les différents groupes parlementaires exposeront leurs prises de position quant à la proposition et au rapport de la Cour des Comptes.

2. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Norbert Hauptert comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a principalement pour objet de changer les règles régissant la détermination du débiteur de la TVA en cas de commercialisation de certains instruments liés au système d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre. En outre le projet de loi vise à redresser quelques erreurs qui se sont glissées dans le texte de la loi du 10 novembre 2009 ayant transposé les directives communautaires constitutives du « paquet TVA ».

Le changement des règles régissant la détermination du débiteur de la TVA fait suite à l'apparition d'un certain nombre de cas de fraude du type « carrousel » dans plusieurs Etats membres, dont le Luxembourg. Ce type de fraude tient au fait que, en cas de transfert entre opérateurs établis dans le même Etat, c'est le fournisseur qui doit encaisser la TVA auprès de son client et la verser à l'Etat, le mécanisme de l'autoliquidation ne s'appliquant pas au niveau purement national. La fraude se caractérise par le fait qu'un fournisseur facture la taxe en omettant de la verser au fisc, alors qu'un opérateur subséquent dans la chaîne de commercialisation, agissant de concert avec le prédit fournisseur, récupère la taxe en tant que taxe en amont, l'Etat remboursant ainsi une taxe qu'il n'a en réalité pas encaissée.

Le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, M. Romain Heinen, rappelle l'historique du système d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre qui trouve son fondement dans le Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997.

Au niveau communautaire, le système est ancré dans la directive modifiée 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Enfin, sur le plan national, cette directive est transposée par la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas.

Suite à l'apparition des cas de fraude « carrousel », la situation a été jugée tellement préoccupante au regard des déchets fiscaux (estimés à 5 milliards d'euros) qu'elle a conduit certains Etats membres à prendre en la matière des décisions unilatérales (France : exonération avec droit à déduction; Pays-Bas : régime de l'autoliquidation en interne; Royaume-Uni : taxation au taux zéro). Estimant que les mesures de lutte contre ce type de fraude devraient être prises de manière cohérente dans toute l'Union européenne, la Commission européenne a présenté en date du 29 septembre 2009 une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude. Le Conseil de l'Union européenne a finalement adopté la directive en date du 16 mars 2010 (DIRECTIVE 2010/23/UE DU CONSEIL du 16 mars 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux prestations de certains services présentant un risque de fraude)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:072:0001:0002:FR:PDF>

La directive prévoit la possibilité pour les Etats membres d'appliquer cette mesure temporaire dérogeant aux règles existantes de l'Union jusqu'au 30 juin 2015.

Le Luxembourg a également été concerné par un cas de fraude, sur base duquel il a décidé de légiférer en la matière. Le Gouvernement, craignant que les délais liés à l'adoption de la directive et sa transposition en droit national risquent de porter préjudice aux intérêts du Trésor Public, a estimé qu'il était indispensable de combattre dès à présent ce type de fraude fiscale par l'introduction du régime de l'autoliquidation à l'intérieur du pays avec effet à partir du 1er avril 2010, moyennant une modification de l'article 26 de la loi TVA.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis émis le 23 mars 2010, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations particulières sur le projet de loi sous rubriquep, à l'exception d'une référence qu'il considère comme erronée et qu'il suggère de modifier.

La Commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat dans son argumentation. En effet, la directive 2003/87/CE constitue la directive de base en la matière, directive qui a été ponctuellement modifiée par la suite, notamment par la directive 2004/101/CE. Or la Commission estime que, dans le texte législatif, la référence doit se faire à la directive de base et non pas à une des directives modificatives subséquentes.

La Commission charge Monsieur le Rapporteur de bien vouloir préparer son projet de rapport pour la réunion du 18 mai 2010.

3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010

Les procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010 sont approuvés.

*

- Les membres de la Commission décident de convoquer une réunion le mardi 18 mai 2010 à 9 heures avec l'ordre du jour suivant :

1. Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique, et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

- Examen de la proposition de loi

2. Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. Divers

- La visite de la bourse, programmée initialement le 13 avril 2010, pourrait être reportée au 4 mai 2010 à 9h.
- Concernant la demande formulée par le groupe parlementaire « déi gréng », la Commission considère qu'au vu des dernières déclarations des membres du Gouvernement il n'est pas nécessaire de réunir d'urgence la Commission afin d'avoir des précisions au sujet du paquet de mesures présentées le 13 avril 2010.
- Enfin les membres de la Commission des Finances et du Budget examinent le courrier de M. Stefano Botta au sujet des crédits hypothécaires contractés par des

particuliers au Luxembourg. Les membres de la Commission prennent connaissance de la problématique décrite par M. Botta et décident de demander à M. le Président de la Chambre des Députés de bien vouloir faire suivre ledit courrier à Monsieur le Ministre des Finances.

Luxembourg, le 20 avril 2010

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe :

Présentation powerpoint « Réunion de la Commission des Finances et du Budget - 20 avril 2010

Réunion de la Commission des Finances et du Budget

20 avril 2010

Proposition de loi n°6092

visant à

**renforcer le pouvoir budgétaire
de la Chambre des Députés**

et à

**promouvoir la modernisation
de la gestion publique**

(Dépôt: 9 décembre 2009)

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) :

▶ Article 14 :

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

▶ Article 15 :

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Historique de la proposition de loi :

- **En France : Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**
- **Rapport budgétaire du 1^{er} décembre 2005 : Lancement de l'idée d'une réforme de l'architecture budgétaire au Luxembourg**
- **Depuis lors, prise de conscience et consensus de plus en plus large sur la nécessité d'une réforme « lolfienne » au Luxembourg**

Les principaux constats :

- 1. Le budget est opaque**
- 2. Le budget ne renseigne guère sur les objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement**
- 3. La Chambre des Députés (s')est amputée de son principal pouvoir, le pouvoir budgétaire (vote du budget et contrôle de son exécution)**

Les principaux constats :

1. Le budget est opaque

- ⇒ **L' « architecture » est basée sur une approche purement administrative et comptable :**
 - **Départements ministériels**
 - **Sections**
 - **Articles (estimation : 5.000 à 6.000)**
- ⇒ **L'intitulé des articles budgétaires est souvent sibyllin**
- ⇒ **Exemple :**

21.0 - Classes moyennes

Article (Code écon.)	Code fonct.	LIBELLE	2007 Compte provisoire	2008 Budget voté	2009 Projet de Budget
12.120 (12.30)	11.40	Frais d'experts et d'études. (Sans distinction d'exercice)	-	45.000	45.000
12.121 (12.30)	11.40	Evaluation et certification ISO 9000 du service des au- torisations	6.411	5.000	7.000
12.125 (12.30)	11.40	Frais d'experts et d'études en matière informatique	2.418	13.000	8.000
31.030 (31.12)	11.40	Application des lois-cadre ayant pour objet l'améliora- tion structurelle des petites et moyennes entreprises du secteur des classes moyennes: bonifications d'intérêt. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.962.631	2.700.000	2.750.000
31.040 (31.31)	11.40	Application de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du sec- teur des classes moyennes: subventions au titre de l'ar- ticle 2 alinéa (3) de la loi. (Sans distinction d'exercice)	-	75.000	75.000
31.050 (31.32)	11.40	Subsides destinés à favoriser a) la prospection des marchés et la vente des produits de l'artisanat luxem- bourgeois à l'intérieur du pays et dans les pays étran- gers, b) l'organisation de congrès sur le plan national et international relevant des professions indépendantes ainsi que l'établissement des organismes professionnels institués par la loi qui les représentent, c) la parti- cipation à des réunions professionnelles à l'étranger, notamment dans le cadre des communautés européennes et d) la participation à des séminaires et cours de forma- tion professionnelle à l'étranger	90.000	180.000	180.000

Les principaux constats :

2. Le budget ne renseigne guère les objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement

⇒ **Quoi ? (compétitivité, cohésion sociale, protection de l'environnement, mobilité, égalité des chances, sécurité, ...)**

⇒ **Comment ? (moyens)**

⇒ **Dans quels délais ? (échancier)**

Le budget actuel est axé sur les moyens plutôt que sur les objectifs et les résultats de l'action publique.

Les principaux constats :

3. La Chambre des Députés (s')est amputée de son principal pouvoir, le pouvoir budgétaire

⇒ **Procédure budgétaire raccourcie (2 mois)**

(le Conseil d'Etat parle d'un « simple droit de regard » et d'un « exercice de pure forme »)

⇒ **Procédure des amendements budgétaires abolie** (la Chambre des Députés ne modifie plus les chiffres)

La procédure budgétaire ressemble à une visite du Château de Versailles : à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit !

Conclusions :

- ⇒ **Une réforme fondamentale de l'architecture et de la procédure budgétaires s'impose**
- ⇒ **Les deux objectifs qui doivent guider une telle réforme sont**
 - **l'accroissement de l'efficacité et de la transparence des choix budgétaires**
 - **le renforcement du pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés**
- ⇒ **Le besoin de réformes est reconnu par un nombre croissant d'intervenants dans la procédure budgétaire**

Stratégie de Lisbonne, ligne directrice n°3 :

« Pour favoriser une affectation efficace des ressources (...), les Etats membres devraient (...) veiller à l’instauration de mécanismes permettant d’évaluer les liens entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs des politiques menées (...). »

OCDE :

« (...) la budgétisation axée sur les résultats devrait (...) devenir la norme, de manière à mettre l’accent sur la façon d’obtenir les résultats souhaités en fonction des ressources disponibles, c’est-à-dire sur l’efficience des dépenses. »

Chambre de Commerce :

« Il conviendrait tout d'abord de modifier la structure du budget en introduisant une structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard. »

Conseil supérieur pour le développement durable :

« Der Rat regt (...) an, ähnlich wie in Frankreich (LOLF), ein Performance-orientiertes Budgetsystem auszuprobieren und es auf die luxemburgischen Verhältnisse zuzuschneiden. »

Cour des comptes :

« La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour :

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat) ;**
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF ;**
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. »**

(Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008)

La voie retenue :

Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

MEMORIAL Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg		MEMORIAL Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg
RECUEIL DE LEGISLATION		
A -- N° 68		11 juin 1999
Loi du 8 juin 1999		
<p>a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ;</p> <p>b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;</p> <p>c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.</p>		

La nouvelle architecture budgétaire (1) :

Missions, Programmes et Actions

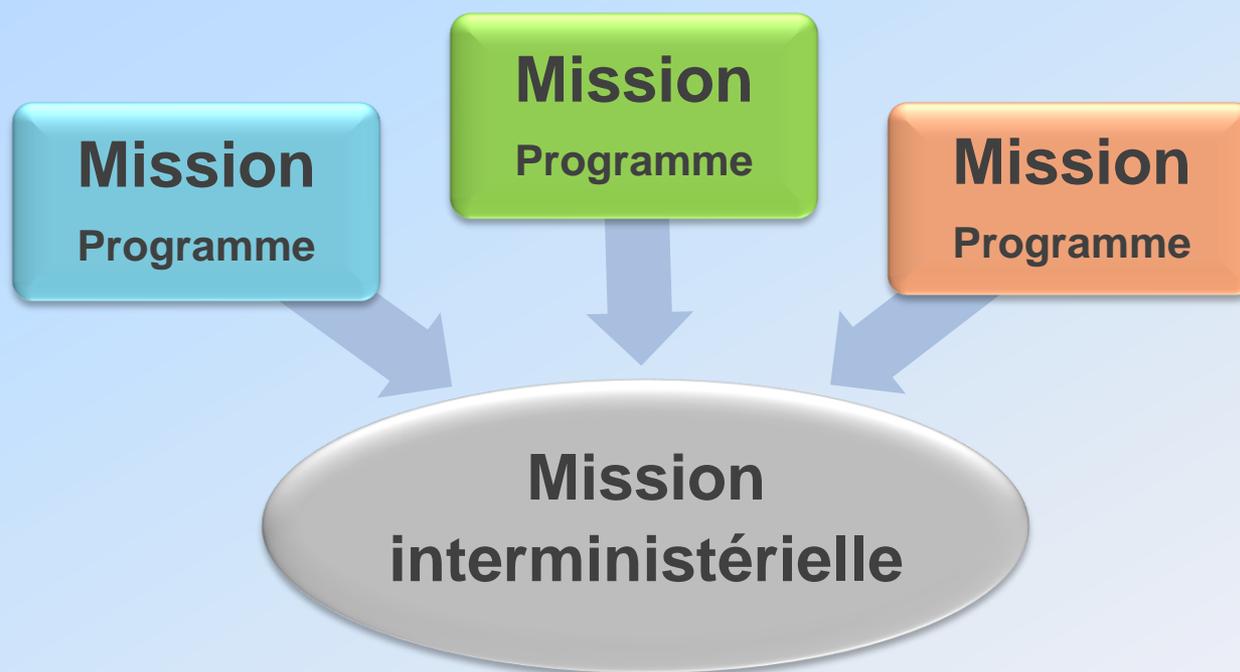


La nouvelle architecture budgétaire (2) :

- ▶ **Mission** : grande politique de l'Etat, concerne un ou plusieurs ministères ; cadre de mise en cohérence des politiques ; unité de vote du budget au parlement.
- ▶ **Programme** : regroupement de moyens d'une politique publique conduite par un ministère ; une enveloppe globale de crédits limitatifs ; une stratégie et des objectifs assortis d'indicateurs ; un gestionnaire de programme.
- ▶ **Action** : découpage qui identifie les moyens et les modes d'action des acteurs d'un programme ; le détail de la destination des dépenses fait l'objet d'une prévision et d'un suivi à titre indicatif.

La nouvelle architecture budgétaire (3) :

Les missions interministérielles



La nouvelle architecture budgétaire (4) :

Objectifs, indicateurs et évaluation

- ▶ **Objectifs** : portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations ; projets de performance.
- ▶ **Indicateurs** : pertinents, utiles, solides, vérifiables.
- ▶ **Evaluation** : constante et non pas sporadique ; appréhender d'un point de vue externe les effets de l'action publique ; rapports de performance.

La nouvelle architecture budgétaire (5) :

Autres éléments de la réforme :

- ▶ **Globalisation et fongibilité asymétrique des crédits.**
- ▶ **Justification au premier euro (« zero base budgeting »).**
- ▶ **Gestion pluriannuelle des finances publiques en visant les autorisations d'engagement plutôt que les seuls crédits de paiement.**
- ▶ **Comptabilité analytique.**

La calendrier budgétaire (1) :

Le procédure actuelle

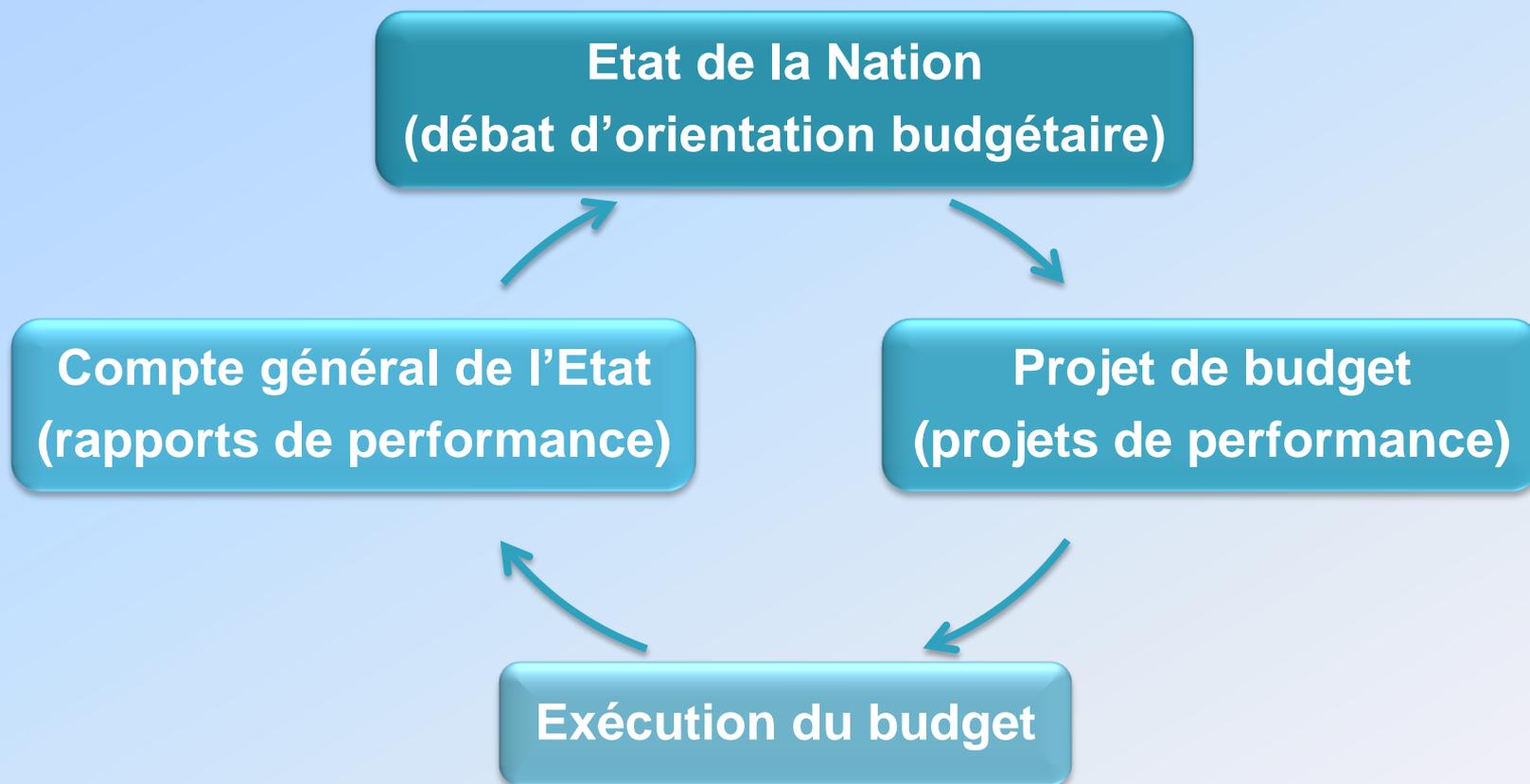
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
N-1					état de la Nation	élaboration du projet de budget			dépôt + analyse du projet de budget à la Chambre des Députés	débat + vote		
									avis externes			
année N	exécution du budget par le Gouvernement											
N+1					présentation du compte général				rapport général de la Cour des Comptes			
N+x	vote du compte général à la Chambre											

La calendrier budgétaire (1) :

Le procédure suivant la PPL 6092

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre		
N-1					état de la Nation: grandes orientations budgétaires; objectifs			élaboration du projet de budget; établissement des projets de performance	dépôt + analyse du projet de budget à la Chambre des Députés avis externes		débat + vote			
année N	exécution du budget par le Gouvernement; contrôle de l'exécution budgétaire par la Chambre des Députés													
N+1			compte général; rapports de performance											
				rapport général de la Cour des Comptes										
					vote du compte									
						état de la Nation								

Le cercle vertueux de la gestion budgétaire :



Conclusions :

- ▶ **Passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.**
- ▶ **Améliorer l'efficacité et la transparence des choix budgétaires.**
- ▶ **Ancrer l'évaluation dans les mœurs.**
- ▶ **Réorienter la surveillance budgétaire vers les comptes et les rapports de performance.**
- ▶ **Restaurer le pouvoir budgétaire du Parlement.**
- ▶ **Comprendre la réforme budgétaire comme catalyseur pour la réforme de l'Etat.**

Merci
de votre attention

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CC/vg

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6092 Proposition de loi visant
 - à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique, et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)
 - Examen de la proposition de loi

2. 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. 6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)
 - Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, Mme Danièle Nosbusch et M. Etienne Reuter, du
Ministère des Finances
M. Jean Guill, de la Commission de Surveillance du Secteur financier

M. Jean-Paul Bever et Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6092 Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
- b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
- c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

Les membres de la Commission décident de poursuivre l'examen de la proposition de loi sous rubrique.

Dès lors, conformément à l'article 60 du Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi devra être discutée en séance publique quant à la poursuite de la procédure législative dans un délai de 6 mois après le dépôt. Ce vote devra intervenir le 9 juin au plus tard, étant donné que la proposition a été déposée le 9 décembre 2009.

2. 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a principalement pour objet de transposer en droit national la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (ci-après la „Directive“).

L'objectif de la Directive est d'établir une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne, aux fins des politiques environnementales européennes et des politiques ou des activités de l'Union susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le rapporteur précise que le projet de loi concerne l'Administration du cadastre et de la topographie. Or étant donné que l'Administration du cadastre et de la topographie relève de la compétence du Ministre des Finances, le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Finances et du Budget.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le rapporteur, M. Gilles Roth, présente l'avis du Conseil d'Etat, émis le 23 mars 2010, composé d'une part de considérations générales et d'autre part de l'examen des articles.

Dans son avis, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, le Conseil d'Etat rappelle l'agenda de la mise en œuvre pour les Etats membres qui prévoit le printemps 2008 pour créer et tenir à jour des métadonnées pour toutes leurs données géographiques. L'article 6 de la Directive dispose que celles-ci doivent être disponibles aux autres Etats membres au plus tard pour le 15 mai 2010 pour les annexes I et II et pour le 15 mai 2013 pour les données de l'annexe III.

Le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi sous réserve des observations qui suivent.

Article 1^{er}. Objectifs

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des deux premiers alinéas de l'article 1^{er}, en notant que son contenu est dépourvu de toute portée normative.

La Commission approuve la remarque du Conseil d'Etat. Elle estime toutefois que ces deux alinéas contribuent à améliorer la lisibilité du texte. Partant elle décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat.

Article 2. Définitions

L'article 2, qui transpose l'article 3 de la Directive, énumère différentes définitions.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de compléter l'énumération figurant à l'article 2 par la définition relative à l'"objet géographique" donnée par l'article 3, point 5 de la Directive 2007/2/CE.

Cette définition est libellée comme suit : "objet géographique", une représentation abstraite d'un phénomène réel lié à un lieu ou à une zone géographique spécifique.

La Commission décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat en complétant l'énumération précitée par l'introduction d'un nouveau point 5. Cet ajout entraîne un changement au niveau de la numérotation des points subséquents.

Article 3. Champ d'application

Pour des raisons de lisibilité et de compréhension du texte, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 3 par analogie à la formulation telle que retenue à la Directive.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 4. Etats limitrophes

Cet article ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 5. Métadonnées

L'article 5, qui transpose l'article 5 de la Directive concernant les métadonnées, se réfère à trois annexes (I, II et III).

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les trois annexes en deux annexes. Ainsi désormais il y aurait l'annexe I (anciennement I et II) et l'annexe II (anciennement III). Par ailleurs il propose de donner des intitulés aux annexes.

La Commission estime toutefois qu'un tel regroupement pourrait porter à confusion, et rappelle que cette subdivision a été opérée par la directive 2007/2/CE. Partant elle décide de maintenir la teneur initiale de l'article.

Article 6. Réseau de services

L'article 6 concerne le réseau de services utilisé pour la mise à disposition des données géographiques.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „des services web“ par les termes „des services internet“.

La Commission est d'avis qu'il y a une différence entre les 2 termes, le web étant un service accessible via Internet ou une des *utilisations* d'internet. Par conséquent la Commission décide de maintenir les termes „des services web“.

Articles 7 (Interopérabilité) et 8 (Accessibilité)

Les articles 7 et 8 ne soulèvent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 9. Coordination

L'article 9 du projet de loi prévoyait d'instituer auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie un comité de coordination de l'infrastructure luxembourgeoise de données géographiques (ILDG).

Or d'après le Conseil d'Etat il est inconcevable d'adjoindre un comité à une administration, notamment pour des problèmes susceptibles de se poser au regard de l'autorité hiérarchique. Partant le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article afin de placer le comité de coordination auprès du ministre ayant l'Administration du cadastre et de la topographie dans ses attributions.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 10. Principes de tarification

Le Conseil d'Etat suggère de compléter l'alinéa 5 de l'article sous avis en précisant les conditions des droits à percevoir.

La Commission décide de reprendre la formulation de texte proposée par le Conseil d'Etat.

Article 11. Restrictions

L'article 11 n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

Article 12. Partage de données

Le Conseil d'Etat propose de préciser au premier alinéa de l'article 12 qu'il s'agit de l'Union européenne.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 13. Modification des annexes

Cet article habilite le Gouvernement à changer les annexes par le biais d'un règlement grand-ducal.

D'après l'article 3 du projet de loi, le champ d'application de la loi en projet est défini par les domaines énoncés à ses annexes. Dès lors, l'habilitation donnée au Gouvernement de modifier les annexes par voie de règlement grand-ducal lui permettra de modifier le champ d'application de la loi.

Le Conseil d'Etat exprime ses plus vives réserves quant à une telle façon de procéder et propose de faire abstraction de l'article.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat. Partant, les modifications des annexes devront se faire par voie législative.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'Administration du cadastre et de la topographie a récemment mis en ligne son nouveau site Web accessible à l'adresse www.act.public.lu (ou www.cadastre.lu), sur lequel elle publie toutes les informations utiles relatives au cadastre et à la cartographie officielle du Grand-Duché de Luxembourg.
- Parallèlement, l'Administration du cadastre et de la topographie a lancé son nouveau guichet cartographique dans le cadre de la mise en place de l'infrastructure luxembourgeoise de données géographiques (ILDG). Ce guichet est accessible au grand public à l'adresse map.geoportail.lu et fait partie du géoportail du Grand-Duché de Luxembourg (www.geoportail.lu), sur lequel il est possible de consulter et de commander les principales données géographiques officielles au Luxembourg. Les données consultables sont régulièrement complétées afin de regrouper sur un seul portail toutes les données géographiques à caractère officiel au Grand-Duché de Luxembourg. Il est précisé que le portail ne permet pas d'accéder aux données nominatives du propriétaire d'une parcelle.
- Le projet de loi ne vise pas à collecter de nouvelles données, mais à regrouper des données déjà existantes et collectées par différents services et administrations (Administration des ponts et chaussées, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Administration de l'Environnement, Administration de la gestion de l'eau, Administration des services techniques de l'agriculture, Musée National d'Histoire Naturelle...). Le projet de loi ne crée pas de nouvelles obligations, mais entend créer une infrastructure nationale de données géographiques.
- Au sujet des règlements d'exécution, en ce qui concerne la tarification, l'Administration du cadastre et de la topographie dispose d'ores et déjà d'une tarification pour les extraits. Les autres administrations visées par le texte en projet n'ont pas de politique en matière de tarification. Les règlements auxquels les articles 5, 9, 10 et 12 renvoient, n'ont, à ce jour, pas été finalisés.
- Il est convenu que les représentants du Ministère des Finances fourniront à la Commission une note circonstanciée détaillant notamment les modalités pratiques liées à la mise en œuvre de l'infrastructure précitée ainsi que des précisions concernant la définition d'"autorité publique".
- Le rapporteur du projet de loi sous examen préparera un projet de rapport sur base de la note précitée.

3. 6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)

Il est rappelé que le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché (la "Loi") afin de parachever la transposition en droit luxembourgeois de deux dispositions (articles 12 et 14) de la Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (la "Directive").

Pour les détails relatifs au projet de loi il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire afférent ainsi qu'au procès-verbal de la réunion du 8 décembre 2009 durant laquelle la représentante du Ministère des Finances a fourni des explications supplémentaires aux membres de la Commission.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 4 mai 2010, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, le Conseil d'Etat formule des observations à l'égard des articles 1, 3 et 4 du projet de loi.

Article 1^{er}

L'article 1er a comme objectif d'adapter l'étendue théorique des compétences de coopération de la Commission de surveillance du secteur financier (la "CSSF") en matière de reconnaissance de la réglementation équivalente de marchés agréés avec des pays tiers qui ne sont pas membres de l'Union européenne. En effet, l'intention du législateur avait été, en 2006, d'aller plus loin que la Directive en permettant la reconnaissance du caractère équivalent de la réglementation applicable à des marchés agréés même dans des pays tiers. Or, l'expérience semble montrer que cette équivalence est en pratique très difficile à établir. La démarche consiste à réduire le domaine d'application de la loi, et donc le champ de compétence de la CSSF, à ce qui est actuellement faisable. Le Conseil d'Etat donne cependant à considérer que, s'agissant d'une pure faculté pour la CSSF et non pas d'une obligation, il n'est pas exclu qu'elle pourrait prendre vie et couleur si les circonstances de la coopération internationale et de la transparence des acteurs ressortissants des pays tiers s'amélioraient. Dès lors, il se demande pourquoi renoncer définitivement à cette opportunité en en supprimant la base légale.

Article 2

L'article 2 ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

La Commission européenne conteste que, dans le cadre actuellement tracé par la Loi, les compétences de la CSSF en matière d'inspections sur place se limitent aux personnes soumises à sa surveillance prudentielle. D'après la Commission européenne, la CSSF doit pouvoir investiguer sur place auprès de toute personne morale ou physique visée par la Loi. Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet entendaient instituer une double compétence d'investigation sur place tant de la CSSF que des autorités judiciaires. Or, d'après le Conseil d'Etat ce parallélisme n'est plus nécessaire, la CSSF devenant seule compétente pour des inspections sur place. Partant, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 29bis de manière à donner à la CSSF, pour les besoins de l'application de la loi en projet, une compétence générale d'inspection sur place, en s'inspirant des compétences accordées à l'Inspection du travail et des mines par la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

Le Conseil d'Etat entend cependant souligner que ce type de compétence de police générale à l'égard de non-professionnels ne relevant pas de la compétence *ratione materiae* des établissements publics et administrations doit rester l'exception absolue, sous peine de morceler le droit pénal général, le cas échéant, au détriment de la sécurité juridique et de la cohérence du système.

Article 4

L'article 33 de la Loi ne permet actuellement pas à la CSSF de prononcer des amendes administratives à l'encontre de toutes les personnes visées par la Directive. En effet, en l'état actuel, la CSSF ne peut prononcer des amendes administratives à l'encontre des non-professionnels qui commettraient des manquements d'initiés ou des manipulations de cours. Or cette limitation, qui était la conséquence de l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2005, n'est pas conforme à l'article 14 de la Directive. Aussi la Commission européenne exige-t-elle que le pouvoir de sanction administratif de la CSSF s'étende à toutes les personnes relevant *ratione personae* du domaine d'application de la loi. Dans son avis du 7 mars 2006, le Conseil d'Etat avait grevé le libellé proposé à l'époque pour l'article 33 de deux oppositions formelles, l'une fondée sur le principe du *ne bis in idem*, l'autre sur le court-circuitage potentiel de l'action publique.

D'après les observations du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 4 mai 2010, la première phrase de l'article 14 de la Directive peut être lue comme exigeant sans faute des mesures ou sanctions administratives, mais comme ne rendant le cumul de sanctions pénales en sus que facultatif. Cette lecture permet de conclure que les violations des obligations découlant de la Directive, et donc de la loi, sont suffisamment sanctionnées par un dispositif complet de sanctions administratives applicables à toutes les personnes relevant de son champ. Le problème du *ne bis in idem* peut dès lors dans le cas d'espèce être résolu en renonçant tout simplement au dispositif pénal. Partant, le Conseil d'Etat propose d'abroger l'article 32 actuel de la Loi, et de renuméroter les articles suivants.

Le Conseil d'Etat exprime toutefois son désaccord avec le texte de l'article 33, paragraphe 1er du projet de loi qui sanctionne de manière générale les infractions aux dispositions de la loi ou des mesures prises en son exécution sans préciser les comportements incriminés. D'après la Haute Corporation, ce texte viole le principe de la légalité des incriminations qui a cours en matière pénale et en matière administrative.

Le texte devra, sous peine d'encourir l'opposition formelle du Conseil d'Etat, citer précisément et limitativement les infractions ou du moins les articles de la loi qui sont punis par des sanctions administratives.

En outre, le Conseil d'Etat propose de supprimer les paragraphes 4 et 5 de l'article 33 de la Loi tels que proposés par l'article 4 du projet de loi.

En ce qui concerne la proposition de renoncer au dispositif pénal, la Commission ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat. En effet, la Commission estime que l'imposition de sanctions pénales dans le contexte des abus de marché est nécessaire pour plusieurs raisons. D'abord, il découle de la lettre et de l'esprit de la Directive 2003/6/CE que l'imposition de sanctions pénales est favorisée. Par ailleurs, selon l'exposé des motifs de la Directive, il est inacceptable que dans un marché financier intégré, la même conduite constitutive d'abus soit sanctionnée différemment d'un Etat à l'autre. Ainsi, les Etats membres ont convergé vers le principe visant à imposer des sanctions pénales outre les sanctions administratives.

En raison de ces considérations, la Commission propose d'amender le projet de loi initial afin de concilier les obligations communautaires telles que définies par la Directive et le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle suggère de maintenir le principe d'une incrimination pénale de certains manquements en introduisant une distinction. Désormais la sanction pénale sera conditionnée par la preuve de l'existence d'un

dol spécial, à savoir la volonté de procurer, à soi-même ou à autrui à l'aide de tout moyen frauduleux, un bénéfice illicite même indirect. En revanche, la CSSF poursuivra les manquements commis intentionnellement ou sciemment (dol général), et les manquements non intentionnels, qui sont commis en raison d'imprudences, de négligences ou de maladresses.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, dans son avis du 14 mai 2010, a formulé un certain nombre d'observations, dont le rapporteur propose de tenir compte dans les amendements.

Ces amendements seront présentés prochainement aux membres de la Commission en vue de leur adoption.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Xavier Bettel conteste ce qu'il qualifie d'"extrajudiciarisation" ou de déjudiciarisation opérée par ce projet de loi, en rappelant que le délit d'initié est un fait pénal.
- Le projet de loi sous rubrique soulève la question générale de l'efficacité des sanctions. Ainsi, dans certains domaines (notamment dans le domaine économique), on pourrait considérer qu'une sanction administrative puisse être prononcée plus rapidement et de façon plus ciblée. Toutefois l'abandon du volet pénal au profit du volet administratif, même limité au domaine économique, risque de banaliser la criminalité économique.
- Les sanctions, qu'elles soient pénales ou administratives, ont une fonction essentiellement répressive. Au-delà elles peuvent avoir une fonction de dissuasion et de prévention.

4. Divers

- La réunion jointe entre la Commission des Finances et du Budget et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, initialement prévue le 21 mai 2010 est reportée au 11 juin 2010 à 14h30. Lors de cette réunion seront présentés les chiffres au 30 avril et au 31 mai 2010. Dès lors, la réunion prévue le 18 juin pourra être annulée.
- Le vendredi 21 mai 2010 une réunion sera convoquée à 14h30 avec l'ordre du jour suivant :
 1. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
 2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13, 20, 23 et 27 avril et du 12 mai 2010
 3. Divers
- Le mardi 1^{er} juin 2010 la Commission se réunira à 9 heures avec l'ordre du jour suivant :

6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)

- Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

- Le mardi 8 juin 2010 à 9 heures une réunion sera convoquée avec l'ordre du jour suivant :
 - 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Présentation d'un projet de rapport

A l'avenir, les membres de la Commission seront informés par courrier électronique, en cas de convocation d'une réunion à brève échéance.

Luxembourg, le 18 mai 2010

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

6092/01

N° 6092¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
et portant modification de la loi
modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

* * *

RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

**DEPECHE DE MADAME TAINA BOFFERDING
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(18.12.2023)

Monsieur le Président,

Par la présente, nous vous informons que nous souhaitons retirer la proposition de loi 6092 concernant le pouvoir budgétaire de la Chambre déposée par Roger Negri. L'auteur, qui était membre du groupe parlementaire LSAP, n'est aujourd'hui plus membre de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre profond respect.

*Pour le groupe parlementaire LSAP,
Taina BOFFERDING,
Présidente du groupe
parlementaire LSAP*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau