

N° 5200⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(9.12.2003)

Par dépêche du 18 novembre 2003, le Président de la Chambre des députés a, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, saisi le Conseil d'Etat d'un amendement au projet de loi sous rubrique.

Au texte de l'amendement, adopté par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre, était joint un commentaire.

Par dépêche du 27 novembre 2003, la prise de position du Gouvernement relative à l'amendement parlementaire a été communiquée au Conseil d'Etat.

En date du 1er décembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements gouvernementaux qui étaient accompagnés d'un commentaire.

*

Les amendements envisagés à l'endroit du projet de la loi budgétaire proprement dite appellent les observations suivantes de la part du Conseil d'Etat:

Amendement 1

Suite aux amendements apportés au projet de budget pour 2004, l'excédent négatif du budget total, budget courant et budget en capital confondus, a pu être réduit de 3,7 millions d'euros passant de -87,9 à -84,2 millions d'euros. Le Conseil d'Etat note que l'emprunt de 80 millions d'euros initialement prévu pour être affecté aux dépenses courantes a pu être abandonné face aux nouvelles prévisions, où surtout du côté des recettes les rentrées attendues du chef des impôts et taxes ont pour partie dû être revues de façon notable par rapport aux prévisions initiales, tout en donnant en définitive lieu à un solde positif de 2,5 millions d'euros.

Sous réserve des observations déjà formulées dans son avis du 4 novembre 2003, cet amendement ne donne pas lieu à d'autres remarques.

Amendement 2

Le redressement d'une erreur matérielle envisagé à l'article 7, paragraphe 1er, lettre c), ne donne pas lieu à observation.

Amendement 3

Le dispositif de la loi budgétaire est complété par un article 8b instituant un droit d'accise autonome sur la consommation du gaz naturel. L'institution de ce droit d'accise s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui, dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché intérieur et de la réalisation des objectifs des autres politiques communautaires, a pour objet de fixer des niveaux minima de taxation au niveau communautaire pour la plupart des produits énergétiques, y compris l'électricité, le gaz naturel et le charbon. Tirant profit d'une disposition transitoire, le

droit d'accise est fixé à 0,0 euro par gigajoule pour le gaz naturel utilisé pour le chauffage. Pour le gaz naturel servant comme carburant, le droit d'accise autonome ne peut pas dépasser 5 euros par gigajoule.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au fond. Quant à la forme, il y a lieu de remplacer à chaque fois le signe „€“ par le terme „euro(s)“. Dans la numérotation définitive des articles, il y a lieu de faire abstraction d'un numéro 8a et d'un numéro 8b; l'article sous revue deviendrait l'article 9 nouveau, l'article 8 actuel demeurant inchangé à l'exception de la précision à apporter dans l'intitulé.

Amendement 4

Cet amendement, qui reprend l'idée d'un amendement parlementaire communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du Président de la Chambre des députés du 18 novembre 2003, réduit le taux de la taxe d'abonnement à zéro au profit de la domiciliation des fonds monétaires institutionnels. Cette mesure renforce la position concurrentielle de notre pays sur ce marché.

Amendement 5

Un premier amendement relatif à l'article 14 actuel concernant l'engagement de personnel au service de l'Etat tient compte partiellement des observations formulées par le Conseil d'Etat.

Un deuxième amendement prévoit l'intégration de 290 ouvriers forestiers occupés dans les forêts domaniales et communales ainsi que dans les forêts d'établissements publics. Il aurait été utile que le commentaire des articles indique les raisons de cette mesure, qui, d'après les informations dont dispose le Conseil d'Etat, résulte des recommandations d'un audit réalisé auprès de l'Administration des eaux et forêts, qui a mis en exergue, entre autre, la situation précaire des ouvriers forestiers. Le Conseil d'Etat approuve cette intégration, dont les modalités financières font l'objet de l'amendement 12. D'un point de vue formel, il y a lieu de supprimer les pointillés au début et à la fin du dispositif. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire „Administration des eaux et forêts“.

Amendement 6

L'amendement en question complète le relevé des emplois pouvant être occupés par des ressortissants étrangers. Par ailleurs, il admet l'engagement de ressortissants communautaires pour des engagements temporaires dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au cours du premier semestre 2005. Le Conseil d'Etat regrette qu'il n'ait pas été suivi dans sa proposition de texte, qui, en dehors du cas de figure envisagé par l'amendement sous revue, aurait permis de répondre d'une manière générale à l'occupation de vacances temporaires par des ressortissants de l'Union européenne, au cas où il n'y aurait pas de candidature luxembourgeoise.

Amendement 7

Le Conseil d'Etat peut se rallier à la suppression du paragraphe 2 de l'article 39 (rémunération de personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées) qui tient compte de l'observation de la Cour des comptes d'après laquelle cette disposition est redondante avec l'article 78, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Amendements 8 à 10

L'amendement 8 qui a pour objet de proroger pour l'année 2004 la participation de l'Etat au financement des infrastructures communales pour l'éducation précoce ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Il en est de même pour les amendements 9 et 10 qui adaptent les crédits pour la réalisation et les études de projets d'investissements publics.

Amendement 11

Cet amendement reprend les observations formulées par le Conseil d'Etat relatives à l'article 39 du projet initial relatif à la modification de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

Amendement 12

L'amendement complète la loi organique de l'Administration des eaux et forêts en prévoyant que les salaires des ouvriers forestiers (voir amendement 5) seront avancés par l'Etat et remboursés respectivement par les communes et les établissements publics propriétaires des forêts.

D'après le Conseil d'Etat, il aurait été utile de revoir l'article 12 de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts, qui traite de la répartition des frais de gestion et de surveillance, dans son intégralité. Toutefois, il se rend à l'évidence que le cadre d'un amendement budgétaire se prête mal à une telle révision d'ensemble. Aussi peut-il marquer son accord avec la solution proposée, sous réserve que le texte soit redressé comme suit:

„Art. 45.– Modification de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts

L'article 12 de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts est modifié comme suit:

- a) la phrase finale de l'alinéa 2 est supprimée;
- b) le dispositif est complété par les alinéas suivants:

„Les salaires des ouvriers forestiers occupés par l'Administration des eaux et forêts sont avancés par l'Etat. Les communes et les établissements publics rembourseront à celui-ci la totalité des frais occasionnés par l'occupation des ouvriers forestiers dans les forêts leur appartenant.

Un règlement grand-ducal établit les frais de gestion et de surveillance et en fixe les modalités de la répartition et du remboursement.“ “

Le texte proposé par le Conseil d'Etat permet de réunir dans un seul règlement grand-ducal toutes les modalités d'application de l'article 12.

Amendement 13

La modification de l'article 8 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un fonds culturel national; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, envisagée par l'amendement sous revue, a pour objet de tenir compte de la création de l'Université du Luxembourg. En dehors de ce toilettage du texte, il est prévu que le fonds peut recevoir entre autres des dons pour le compte d'associations exerçant une activité notable dans le domaine culturel. Cette précision s'impose, d'après les auteurs, „suite à une interrogation soulevée par la Cour des comptes, dans ses observations récentes au sujet du compte du Fonds de l'exercice 2001“. L'intérêt principal de ces associations consiste évidemment à pouvoir recevoir par le truchement du Fonds culturel national des dons déductibles fiscalement en application de l'article 112 L.I.R. à l'instar des organismes culturels reconnus d'utilité publique. Or, la reconnaissance du caractère d'utilité publique répond à des conditions et procédures précises, tandis que le dispositif proposé s'accommode de la formulation assez vague d'une „activité notable dans le domaine culturel“. Le Conseil d'Etat ne saurait suivre les auteurs dans leur approche, qui instaure deux poids et mesures au niveau des associations culturelles, les unes devant répondre à des critères déterminés, les autres n'étant soumises, en dehors de leur objet, à aucune condition. Afin d'éviter une distorsion du principe de l'égalité devant la loi fiscale, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'approche suivie par les auteurs.

Toutefois, il conçoit que l'on ne peut pas, en voulant empêcher les situations abusives signalées par la Cour des comptes, priver de tout appui du mécénat les activités culturelles se déroulant en dehors d'un cadre institutionnel public ou privé. Aussi propose-t-il d'admettre les activités culturelles, organisées en dehors d'un cadre institutionnel, à une procédure d'agrément préalable, dont les conditions, critères et modalités sont fixés par règlement grand-ducal.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose de libeller l'amendement sous revue comme suit:

„Art. 46.– Modification de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un fonds culturel national; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie:

L'article 8 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un fonds culturel national; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est modifié comme suit:

- 1) L'alinéa 1 prend la teneur suivante:

„Le Fonds peut recevoir des dons en espèces sans indication de destination ou pour le compte de l'Institut grand-ducal, de l'Université du Luxembourg, des instituts culturels de l'Etat, des bibliothèques et musées communaux ainsi que pour le compte d'autres organismes

culturels reconnus d'utilité publique par une loi spéciale ou en vertu des articles 26-2, 27 et suivants de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif.“

2) Il est inséré un alinéa 2 nouveau libellé comme suit:

„Il peut encore recevoir de tels dons pour le compte d'activités relevant des objectifs définis à l'article 2 et agréées par son comité directeur d'après les conditions et critères et suivant les modalités déterminés par règlement grand-ducal.“

3) Les alinéas 2 et 3 actuels deviennent les alinéas 3 et 4 nouveaux.“

Amendement 14

L'article 47 nouveau a pour objet de ramener pour l'exercice 2004 la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance de 45 à 40 pour cent du total des dépenses.

Le Conseil d'Etat note que cet amendement rejoint les observations qu'il avait formulées à l'endroit de la réduction en question dans son avis du 4 novembre 2003, notamment en ce que la réduction sera limitée au seul exercice 2004, et que le taux courant de 45 pour cent sera rétabli à partir de 2005 par l'effet de l'application des dispositions de l'article 375 du Code des assurances sociales.

Amendement 15

L'article 48 nouveau envisage un transfert de 130 millions d'euros de l'assurance pension à l'assurance maladie afin d'éponger le déficit de cette branche de risque.

Le Conseil d'Etat éprouve un malaise certain face à la solution proposée par le Gouvernement qui, pour ce faire, a pu se baser sur le consensus obtenu au sein de la Tripartite nationale. En effet, ni les pourparlers de la Tripartite, ni le justificatif avancé par le Gouvernement ne permettent une vue d'ensemble sur les tenants et aboutissants de l'approche retenue.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la solution proposée est pour le moins critiquable pour ce qui est du principe même, alors qu'elle aboutit à une dangereuse confusion des risques entre les deux branches de la sécurité sociale, sans point s'attaquer aux vrais problèmes à la source de la situation financière de l'assurance maladie. Aussi espère-t-il vivement que la démarche gouvernementale restera une opération unique, et que, ensemble avec les partenaires sociaux, le Gouvernement s'attellera incontinent à la mission de procéder à une analyse critique exhaustive des déficits et défis de l'assurance maladie afin d'en dégager les causes effectives et de mettre au point les remèdes aptes à en rétablir l'équilibre financier sans ponction indue de réserves étrangères à la branche de risque à assainir.

Amendement 16

La modification de l'article 60 de la loi du 21 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural, envisagée par l'amendement, a pour objet de faire bénéficier le Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture, en dehors des dotations budgétaires annuelles, des recettes et bonifications revenant au Luxembourg du chef de l'application de la politique agricole commune. L'ajout proposé ne donne pas lieu à observation quant au fond. Quant à la forme, il y a lieu de préciser qu'il s'agit bien du „Grand-Duché de Luxembourg“.

Observations complémentaires

1. Le Conseil d'Etat prend acte qu'il a été saisi en date du 28 novembre 2003 d'un projet de loi autorisant le Gouvernement à émettre en 2004 un ou plusieurs emprunts. Le Conseil d'Etat constate que cette loi spéciale rend superfétatoire l'article 42 du projet de loi budgétaire initial.

2. Si le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers (*doc. parl. 5212*) était adopté par la Chambre des députés avant le vote du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, il y aurait lieu de faire abstraction dans ce dernier de l'article 35, dont les dispositions se recourent avec celles de l'article 2 du projet de loi modificative précité qui ont trait à l'article 4 de la prédite loi modifiée du 21 juin 1999.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES