



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 01 avril 2019

#### Ordre du jour :

- 7450      Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et modifiant :  
1° le Code de la sécurité sociale ;  
2° le Code du travail ;  
3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)  
4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ;  
5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;  
6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;  
7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ;  
8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;  
9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;  
10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;  
11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- 7451      Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

\*

Présents :      M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, Mme Stéphanie Empain remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Etienne Reuter, Directeur de l'Inspection générale des finances (IGF)  
M. Raymond Bausch, de l'Inspection générale des Finances (IGF)  
M. Claude Pauly, du ministère des Travaux publics

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés :      Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

Les membres de la Commission procèdent à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Ils prennent les décisions suivantes :

### **Observation générale :**

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'il est saisi d'un projet de loi portant création d'une nouvelle administration dénommée « Office national de l'accueil » (ONA)<sup>1</sup>, destinée à remplacer l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). En fait, les attributions de l'OLAI seront réparties sur la nouvelle administration en ce qui concerne tous les aspects qui touchent à l'accueil des demandeurs de protection internationale, les attributions concernant l'intégration des étrangers étant confiées directement au ministère en charge de l'intégration. Le projet de budget tel qu'il est soumis au Conseil d'État tient compte de cette reconfiguration en intégrant notamment au budget du Ministère des affaires étrangères et européennes les sections 01.8 et 31.8 - Office national de l'Accueil destinées à recueillir les crédits de l'actuel OLAI relatifs à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Le Conseil d'État note que le projet de loi susvisé ne pourra pas être évacué selon un calendrier permettant sa mise en vigueur parallèlement à celle du projet de loi sous revue. L'agencement des crédits touchant à l'accueil et à l'intégration devrait dès lors être revu de façon à être conforme au dispositif qui est actuellement en place. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec toute modification du projet de loi budgétaire nécessaire pour atteindre cet objectif. Le Conseil d'État note qu'à l'article 28, parmi les projets énumérés dans la rubrique « Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux » figurent l'extension du « Foyer OLAI à Hesperange » et la construction d'un « nouveau foyer OLAI au Kirchberg ».

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier le libellé de l'entête de la section 01.8 (p. 77 du document parlementaire) et 31.8 (p. 380 du document parlementaire) en « Accueil des réfugiés » au lieu de « Office National de l'Accueil », tout en laissant les articles budgétaires actuels inchangés.

Il sera fait en sorte, dans le règlement grand-ducal portant exécution du budget, que le ministère de la Famille, de l'intégration et à la grande région puisse ordonnancer les crédits aux sections 01.8 et 31.8. Le règlement grand-ducal portant exécution du budget sera modifié lors de l'entrée en vigueur de l'ONA de sorte que le ministère des Affaires étrangères et européennes puisse ordonnancer les crédits aux sections 01.8 et 31.8.

### **Article 10. Nouveaux engagements de personnel (article 11 initial)**

#### *Paragraphe 3*

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 3, point 8°, lettre c), le Conseil d'État signale que la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et de réinsertion a été abrogée par la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail. Si les

---

<sup>1</sup> Projet de loi n° 7403 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

auteurs visent la commission mixte dont il est question à l'article L. 552-1 du Code du travail, il y a lieu d'adapter le dispositif sous examen en ce sens.

La Commission des Finances et du Budget remplace la référence en question par celle aux articles 552-1 à 552-4 du Code du travail.

Au paragraphe 3, point 8°, lettre f), le Conseil d'État signale qu'il n'existe pas de « Division prévention santé » au sein du ministère de la Fonction publique.

La Commission des Finances et du Budget remplace la référence à cette division par celle au service psychosocial du ministère de la Fonction publique.

#### **Article 19. Produit de la taxe sur les véhicules routiers (article 20 initial)**

Le Conseil d'État note que la précision que le solde est transféré au budget des recettes ordinaires, précision figurant dans les lois budgétaires des exercices précédents, n'a pas été reprise.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que cette précision a été jugée superfétatoire, puisqu'il apparaît logique que si l'affectation de 40% et de 20% du produit de la taxe sur les véhicules routiers est précisée dans l'article 19, le solde reste au budget des recettes ordinaires. Suite au rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, cette recette n'est plus enregistrée au budget pour ordre, mais au budget des recettes courantes.

#### **Article 27. Dispositions concernant les fonds d'investissements publics - Projets de construction (article 28 initial)**

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 3 de l'article sous rubrique dispose que « les travaux relatifs aux projets nominativement énumérés ci-dessus et identifiables sont déclarés d'utilité publique ». La déclaration d'utilité publique dépend donc de deux conditions cumulatives : les projets doivent être énumérés « ci-dessus », ce qu'il faudra corriger en « ci-dessous », et ils doivent être identifiables. Par conséquent, l'énumération contenue à l'article 28 ne suffirait pas à elle seule pour fonder la déclaration d'utilité publique. Les auteurs du projet de loi budgétaire notent d'ailleurs que la référence aux projets nominativement énumérés et identifiables sert à exclure « les projets y énumérés comportant comme précision uniquement le genre de travaux ». Dans leur commentaire des articles, les auteurs utilisent encore la notion de projets « localisables avec précision » qui seraient les seuls à bénéficier de l'utilité publique. Cette façon de procéder manque de transparence et induit une insécurité juridique et le Conseil d'État est amené à **s'opposer de manière formelle** au dispositif sous examen. L'énumération des projets à l'article 28 ne permet en effet pas de déterminer avec certitude si tous les projets ou seulement certains d'entre eux bénéficieront en définitive d'une déclaration d'utilité publique. Il convient dès lors d'énumérer avec précision les projets qui bénéficient effectivement de la déclaration l'utilité publique et de renoncer, dans ce contexte, à l'introduction d'une notion, en l'occurrence le caractère identifiable du projet, qui n'est pas autrement précisée. Une alternative consisterait à autoriser le Gouvernement d'imputer les dépenses en relation avec les projets sur les fonds d'investissement, à réaliser tous les projets énumérés ainsi qu'à procéder ensuite, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique proprement dite. En matière d'expropriation poursuivie à la demande de l'État, l'article 4 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit en effet soit de déclarer l'utilité publique dans une loi, soit de la déclarer dans un arrêté grand-ducal pris après délibération du Gouvernement en conseil, le Conseil d'État entendu. Le Conseil d'État se

déclare dès à présent d'accord avec la modification de l'article sous examen afin de tenir compte de l'une ou de l'autre des options présentées.

La Commission des Finances et du Budget décide de retenir la deuxième alternative proposée par le Conseil d'Etat qui consiste à adapter l'article 27 (article 28 initial) en complétant le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de la manière suivante :

« (1) Au cours de l'exercice 2019, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous, **à réaliser tous les projets énumérés ci-dessous ainsi qu'à procéder ensuite, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique proprement dite de ces projets.** »

Par ces adaptations, le paragraphe 3 de l'article devient superflu et est omis. L'article se compose désormais des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, ainsi que de la liste des projets concernés par ces paragraphes.

Il est précisé que l'autorisation donnée au gouvernement de réaliser les projets énumérés par le présent article servira comme base légale pour que le gouvernement puisse par la suite, en cas de besoin, prendre des arrêtés grand-ducaux en vue de déclarer les projets d'utilité publique et approuver les plans de parcelles et les tableaux des emprises en vertu de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

### **Article 30. Dispositions concernant le Fonds des Routes – Projets de construction (article 31 initial)**

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 27 (article 28 initial), paragraphe 3, et réitère **l'opposition formelle** qu'il y a formulée.

La Commission des Finances et du Budget décide de retenir la deuxième alternative proposée par le Conseil d'Etat qui consiste à adapter l'article 30 (article 31 initial) en complétant le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de la manière suivante :

« (1) Au cours de l'exercice 2019, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous, **à réaliser tous les projets énumérés ci-dessous ainsi qu'à procéder ensuite, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal pour la déclaration d'utilité publique proprement dite de ces projets.** »

Par ces adaptations, le paragraphe 3 de l'article devient superflu et est omis. L'article se compose désormais des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, ainsi que de la liste des projets concernés par ces paragraphes.

### **Article 32. Fonds pour la gestion de l'Eau – Participation aux frais d'études (article 33 initial)**

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient de remplacer *in fine* « les projets énumérés ci-dessous » par « le projet énuméré ci-dessous ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 28 (article 29 initial).

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Selon le Conseil d'Etat, le dernier alinéa de l'article 32 (article 33 initial), paragraphe 2, doit être supprimé, dans la mesure où il s'agit du dernier alinéa de l'article 44 de la loi budgétaire pour l'exercice 2018 et que le plafond fixé à l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État figure à l'alinéa 1<sup>er</sup> de ce paragraphe 2.

La Commission des Finances et du Budget procède à la suppression suggérée par le Conseil d'Etat.

### **Echange de vues portant sur les articles 27 et 30 (articles 28 et 31 initiaux):**

- En réponse à une question de M. Gilles Roth, un représentant du ministère des Travaux publics précise que pour les projets inscrits dans la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routesfonds des routes, le gouvernement peut déclarer l'utilité publique par voie d'arrêté grand-ducal. Cela n'a cependant pas été le cas jusqu'à présent pour les projets énumérés aux articles, correspondant aux articles 27 et 30 du présent projet de loi, des dernières lois budgétaires. Afin de remédier à ce problème d'absence de base légale pour faire une déclaration d'utilité publique concernant les projets en-dessous de 40 millions d'euros et énumérés aux articles 27 et 30, les auteurs du projet de loi avaient ajouté la référence à la déclaration d'utilité publique dans un paragraphe 3 de ces articles. Suite à l'avis du Conseil d'Etat, cette référence se retrouve au paragraphe 1<sup>er</sup> de ces articles.

Le représentant du ministère des Travaux publics explique que les projets non entamés au cours du présent exercice devront figurer sur la liste de la prochaine loi budgétaire.

- M. Henri Kox trouve que la présente façon de procéder est plus transparente pour les citoyens.
- M. Sven Clement souhaite savoir ce qui se passe dans le cas où une procédure d'achat de terrain ou d'expropriation est lancée pour un projet figurant sur la liste de la loi budgétaire et que ce projet n'y figure plus l'année suivante.

Le représentant du ministère des Travaux publics explique que la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que, lorsqu'un projet n'est pas réalisé, les terrains expropriés sont restitués à leurs propriétaires. Une telle façon de procéder devrait s'appliquer dans le cas des projets énumérés dans les articles correspondants d'une loi budgétaire. Il est précisé qu'une procédure d'expropriation dure bien plus longtemps qu'un an.

- En réponse à une question de M. Clement, la possibilité d'une déclaration d'utilité publique pour les projets énumérés aux articles 28 (article 29 initial) et 31 (article 32 initial) et portant sur les frais d'études de ces projets semble bien trop prématuré.
- M. Alex Bodry se déclare satisfait de la sécurité juridique instaurée par le biais des articles 27 et 30 (articles 28 et 31 initiaux). Il précise que la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire constitue également une base légale pour la déclaration d'intérêt public des projets inscrits dans les différents plans sectoriels (non encore approuvés à ce jour).
- En réponse à une question de M. Roth, le représentant du ministère des Finances indique que les prix de terrains payés aux personnes expropriées par l'Etat est fixé par le comité d'acquisition du ministère des Finances sur base de divers critères.

**Echange de vues portant sur d'autres articles :**

- M. Roth revient à l'article 41 (article 42 initial) portant sur les autorisations d'émission d'emprunts à moyen et long terme. Il annonce que ce type d'autorisation a récemment été discuté au sein de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Il souhaite savoir quel est le montant d'emprunts autorisé cumulé et non utilisé par l'Etat à l'heure actuelle.

Le représentant du ministère des Finances signale que la formulation de cette autorisation apparaissant dans la loi budgétaire est la même depuis quelques années déjà. Quant au montant cumulé, il sera communiqué aux membres de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire lors de la réunion prévue cette après-midi-même.

Luxembourg, le 2 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler