

N° 6011A¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999
sur le budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(23.4.2009)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gaston GIBERYEN, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 11 mars 2009 par Monsieur le Ministre d'Etat. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, du texte du projet de loi et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 16 mars 2009, la Chambre des Métiers le 20 mars 2009. La Chambre de Commerce a également avisé le projet de loi le 20 mars 2009. La Chambre des Salariés a avisé le projet le 2 avril 2009. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 31 mars 2009.

Lors de la réunion du 31 mars 2009, la Commission des Finances et du Budget a désigné son président M. Laurent Mosar comme rapporteur et a examiné le projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat a été examiné lors de la réunion du 16 avril 2009.

Le projet de rapport fut analysé et adopté au cours de la réunion du 23 avril 2009.

*

2. POINTS SAILLANTS DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi fait partie du plan de relance de l'économie du Gouvernement en vue de faire face à la crise économique et de contribuer au redressement de l'économie nationale.

Initialement le projet de loi comportait deux articles: un premier article concernant le relèvement des seuils fixés par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat à 40 millions d'euros, et un deuxième article prévoyant des changements ponctuels aux articles de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier qui régissent les systèmes de garantie des dépôts.

Dans son avis du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat s'est opposé à une utilisation de la modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat comme support pour une modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin de changer le système de protection des déposants auprès d'établissements financiers.

Aussi a-t-il exigé que le deuxième volet fasse l'objet d'une loi séparée.

Article 1er

Aux termes de l'article 99 de la Constitution, „Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.“

En réservant à une loi spéciale la „création au profit de l'Etat d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, d'un grand pont ou d'un bâtiment considérable“, le Constituant de 1868 voulait élargir au maximum les prérogatives de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif.

La révision constitutionnelle du 16 juin 1989 opère une entorse à ce principe en laissant à la loi générale la faculté de définir un seuil au-delà duquel une loi spéciale serait requise.

En aval de cette révision constitutionnelle, le législateur avait fixé le seuil à partir duquel son autorisation serait requise à 7.500.000 euros pour toute aliénation d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat, toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, et encore tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat.

Pour les acquisitions par l'Etat d'une propriété immobilière par enchères publiques, le seuil est fixé à 15.000.000 euros.

Les montants susmentionnés sont définis à l'article 80 paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances et 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 et correspondent à la valeur 503,26 de l'indice annuel des prix à la construction.

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'augmenter le seuil défini à l'article 80 paragraphe (1) de la loi précitée, d'un montant de 7.500.000 euros respectivement de 15.000.000 euros à un montant de 40.000.000 euros. En ce qui concerne le paragraphe (2) de l'article 80, la valeur „503,26“ de l'indice des prix annuel à la construction est remplacée par la valeur „669,88“ qui correspond à l'indice annuel des prix à la construction de l'année 2008.

En pratique, il s'est avéré que les seuils actuellement applicables sont relativement bas en ce qui concerne les projets de construction. L'on peut estimer que chaque nouvelle construction d'envergure moyenne de l'Etat nécessite le vote d'une loi d'autorisation, et même maintes rénovations et réhabilitations de constructions doivent passer par la procédure législative.

Toutes les dépenses de l'Etat figurent déjà dans les lois annuelles concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat, que ce soit dans le corps de texte lui-même ou dans les annexes sous forme de tableaux pluriannuels, et font donc l'objet d'une autorisation par le biais de ces lois.

Il est partant indiqué de prévoir les lois spéciales de financement uniquement pour des dépenses de très grande envergure (par exemple la construction d'un lycée), qui doivent évidemment faire l'objet de discussions approfondies.

Le relèvement des différents seuils à 40.000.000 euros permet ainsi de simplifier et d'accélérer la mise en chantier de bon nombre de projets d'investissements publics qui ne nécessitent dorénavant plus le vote par la Chambre des Députés d'une loi spéciale d'autorisation.

Article 2

Initialement le projet de loi sous rubrique comportait un second article portant modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Aux fins de renforcer la protection des déposants dans le contexte actuel de crise financière, il était prévu d'apporter des changements ponctuels aux articles qui régissent les systèmes de garantie des dépôts. Ces changements avaient pour objet de préserver la confiance du public dans les banques et dans le filet de sécurité en place au Luxembourg. Ils visaient en outre à transposer certaines dispositions de la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la

directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement.

*

3. AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

La Chambre des Métiers approuve le relèvement des seuils fixés par la loi modifiée du 8 juin 1999 à 40 millions d'euros.

Elle estime que les seuils actuellement applicables sont relativement bas en ce qui concerne les projets de construction. En fait, chaque nouvelle construction d'envergure moyenne de l'Etat nécessite le vote d'une loi d'autorisation, et même maintes rénovations et réhabilitations de constructions doivent passer par la procédure législative. Selon la Chambre des Métiers, le vote d'une loi spéciale devrait se limiter à des projets d'investissements de grande envergure. Pour les projets de moindre envergure et pour qu'un contrôle de la part de la Chambre des Députés reste assuré, la Chambre des Métiers propose d'inscrire ces projets dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

En ce qui concerne les modifications à apporter à la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, la Chambre des Métiers remarque seulement que la crise financière a démontré l'importance d'un système de garantie des dépôts performant.

*

4. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous rubrique. Elle tient à rappeler qu'elle est solidaire des intentions gouvernementales d'agir rapidement et de manière significative pour limiter les effets récessifs de la crise européenne et mondiale et salue globalement les mesures contenues dans le „Plan de conjoncture du Gouvernement“.

Elle note que l'augmentation des seuils va permettre de simplifier les procédures de mise en œuvre des projets de constructions et d'infrastructures. Elle estime cependant que le plein effet du relèvement des différents seuils est tributaire également des procédures administratives et d'autorisations préalables aux investissements. A cet égard, elle attend d'autres initiatives de la part du législateur et du pouvoir exécutif.

La Chambre de Commerce soutient aussi les objectifs visés à l'article 2 du présent projet de loi. Elle approuve en particulier les dispositions qui améliorent la sécurité juridique des dépôts qui sont nécessaires pour redonner confiance à tous les acteurs économiques et pour combattre les effets de la crise financière et économique. La Chambre de Commerce souligne encore la vitesse avec laquelle le projet de loi transpose certaines dispositions de la directive 2009/14/CE.

*

5. AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

La Chambre des Salariés approuve le projet de loi sous rubrique. Dans son avis du 2 avril 2009, elle tient néanmoins à relever que dans la loi annuelle concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat, les projets de dépenses étatiques ne sont que sommairement décrits. Elle note qu'il en est autrement si le Gouvernement doit concevoir une loi spéciale pour se voir autoriser un projet particulier. En effet, un tel projet sera analysé en détail dans la mesure où il passera tout le processus législatif et n'est pas noyé dans le budget étatique global. Or, le projet de loi sous rubrique supprime ce contrôle des projets étatiques d'envergure.

Pour cette raison et eu égard au fait que le présent projet de loi fait partie du package de projets de loi ayant pour objet de mettre en œuvre le plan de conjoncture du Gouvernement, la Chambre des Salariés estime que ces modifications devraient être limitées dans le temps et faire l'objet d'une évaluation dans un délai raisonnable.

En plus elle constate encore que le relèvement des seuils de 7.500.000 et 15.000.000 à 40.000.000 euros dépasse de loin l'adaptation de l'indice annuel des prix à la construction effectuée par le projet de loi.

*

6. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat note que le projet de loi sous rubrique, de même que les projets de loi 6009 et 6010, s'inscrivent dans le contexte du plan de conjoncture que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour lutter contre les effets de la crise économique et pour préparer l'après-crise. Selon la Haute Corporation, les projets s'adressent plus particulièrement au volet visant à soutenir l'activité des entreprises en accélérant l'investissement public.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne voit pas la pertinence des arguments d'utiliser la modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat comme support pour une modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier afin de changer le système de protection des déposants auprès d'établissements financiers.

Même si la Haute Corporation partage la finalité d'une implication publique dans le système de garantie, elle est d'avis qu'on ne saurait dégager le secteur financier de sa responsabilité en la matière. Elle exige en plus que ce volet fasse l'objet d'une loi séparée qui sera traitée dans un avis à part.

En ce qui concerne le relèvement conséquent du seuil de 7.500.000 à 40.000.000 euros envisagé par le projet sous revue, le Conseil d'Etat estime que ce dernier soustrait au contrôle *ex ante* de la Chambre des Députés la plupart des projets d'investissement. Même si le pouvoir législatif pourrait refuser l'engagement de dépenses au profit de tel ou tel projet par le biais des autorisations budgétaires annuelles, le Conseil d'Etat tire l'attention sur le fait que le législateur ne sera désormais plus impliqué dans le détail de la planification. Il se demande en plus si l'intervention du législateur est la seule cause des retards que prend la réalisation des grands travaux publics.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au projet de loi sous rubrique tout en soulignant que l'avenir montrera si, affranchis de la tutelle législative, les projets d'investissements publics seront réalisés dans les délais impartis et dans les limites des enveloppes financières prévues.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat propose de redresser l'intitulé du projet de loi sous avis. Alors que d'après l'article 100 de la loi du 8 juin 1999 „*La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“* “ et compte tenu des observations du Conseil d'Etat concernant la modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, l'intitulé du projet de loi sous rubrique se lira comme suit:

„Projet de loi portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“.

Enfin, le Conseil d'Etat propose encore de reprendre le dispositif du projet de loi sous rubrique sous un „Article unique“.

*

7. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Faisant suite aux observations du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget a décidé de scinder le projet de loi sous rubrique en deux lois séparées, l'une (No 6011A) traitant le volet de la modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, l'autre (No 6011B) portant modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

La Commission se rallie également à la proposition du Conseil d'Etat de redresser l'intitulé du projet de loi et de reprendre le dispositif du projet sous un article unique.

En ce qui concerne la mise en place d'une procédure de contrôle par la Chambre des Députés pour les grands projets d'infrastructure par l'Etat qui n'atteignent pas le seuil des 40 millions d'euros prévu par le présent projet de loi, la Commission des Finances et du Budget fait sienne la proposition de la

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire qui, dans sa réunion du 20 avril, a arrêté la procédure suivante:

1. Au 30 juin de l'année en cours au plus tard, le Ministère des Travaux publics présente à la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés une liste de projets prioritaires à construire par l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et susceptibles d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros, hors emprises. Cette liste comportera des projets émanant de divers Ministères, mais n'englobera pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire d'une subvention (plafonnée). Le prix des projets figurant sur cette liste servira à donner un ordre de grandeur très approximatif de leur coût futur.
2. La Commission des Travaux publics examine cette liste. Elle prépare un avis et un débat au sein de la Chambre des Députés en tenant compte des avis (écrits) des Commissions concernées par certains projets (par exemple, de la Commission de l'Education nationale en cas de construction d'un établissement scolaire). Ce débat aura lieu chaque année au cours de la deuxième semaine d'octobre au plus tard.
3. Au cours du débat, la Chambre des Députés examine chaque projet de la liste et choisit les projets auxquels elle souhaite donner son accord de principe par voie de motion. Sur demande de cinq députés au moins, un projet spécifique peut faire l'objet d'une motion séparée. La liste finale des projets accordés figurera en tant qu'article budgétaire dans la loi budgétaire dont le vote permettra au Ministère des Travaux publics d'engager les frais nécessaires à des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation et le cas échéant, des cahiers des charges nécessaires pour la mise en adjudication publique, ainsi que du projet de loi.
4. Pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40 millions d'euros, le Ministère des Travaux publics déposera un projet de loi élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.
5. Tous les six mois, le Ministre des Travaux publics présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.
6. Tout changement „important“ de programme survenant après le vote de la loi devra faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.
7. Un nouveau projet de loi devra être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant.

La Commission des Finances et du Budget recommande que les dispositions de la procédure ci-dessus soient reprises dans le Règlement de la Chambre des Députés.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

PROJET DE LOI

**portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999
sur le budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat**

Article unique.– A l'article 80, paragraphe (1), points a), b), c), d) et e) 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 du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics, le montant de 7.500.000.– euros respectivement de 15.000.000.– euros est remplacé par celui de 40.000.000.– euros.

Au paragraphe (2) de ce même article, la valeur „503,26“ de l'indice des prix annuel à la construction est remplacée par la valeur „669,88“ correspondant à l'indice annuel des prix à la construction de l'année 2008.

Luxembourg, le 23 avril 2009

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR

