

N° 8196

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'Etat**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 5.4.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Gstaad, le 5 avril 2023

La Ministre des Finances,
Yuriko BACKES

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le 18 janvier dernier ont été publiés les quatre textes de loi portant révision de notre loi fondamentale, dont la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Notre Constitution ainsi révisée entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Dans le cadre de la révision spécifique de l'ancien chapitre VIII – Des Finances, de la Constitution, l'ancien article 99 a été modifié, qui prévoit l'adoption impérative d'une loi spéciale pour certaines dépenses importantes de l'État dépassant des seuils fixés par loi générale, en l'occurrence l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le nouvel article 117 de la Constitution reprend pour l'essentiel le texte de l'ancien article 99, tout en incluant désormais dans le champ des hypothèses couvertes toute aliénation et acquisition de propriété *mobilière*. Cette modification au niveau constitutionnel a impliqué une modification concomitante de l'article 80 précité, qui fût récemment opérée par la loi du 1^{er} février 2023 portant modification de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, qui entrera en vigueur simultanément avec la nouvelle Constitution en date du 1^{er} juillet 2023.

Pendant, le nouvel article 117 introduit encore une autre exigence dans le texte constitutionnel devant être transposée au niveau législatif: désormais, une loi générale doit déterminer « les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires » liés aux dépenses susvisées. En effet, il arrive qu'une série d'opérations conduites par les services des différents départements ministériels aient lieu en amont de la réalisation d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, de l'aliénation ou l'acquisition par l'État d'une propriété immobilière ou mobilière importante ou d'un engagement financier important de l'État devant encore être autorisé par une loi spéciale : études de faisabilité, études géologiques, avis juridiques, élaboration d'avant-projets de construction (frais d'architectes, d'études, réalisation de maquettes, études diverses ...). Dans un souci de sécurité juridique, la Constituante a exigé qu'une loi-cadre vienne déterminer les conditions et les modalités pour financer de tels travaux que le texte constitutionnel qualifie de « travaux préparatoires ». La loi en projet a pour objet de tracer ce cadre législatif pour le financement des travaux préparatoires, afin que l'État puisse en diligenter à compter du 1^{er} juillet 2023 en toute conformité avec la Constitution.

Selon le commentaire des articles de l'article 117, tel qu'il est issu de la proposition de révision de la Constitution n°6030 de 2019, le texte de l'ancien article 99 est « *complété par un ajout permettant de fixer dans une loi les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable.* »

Si, d'après ledit commentaire des articles, la Constituante semble avoir eu pour volonté de limiter le champ d'application de la loi cadre aux seuls travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable, la lecture littérale du texte ne livre en revanche pas ce degré de précision nécessaire à la sécurité juridique.

En vertu du principe juridique bien connu « *il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas* », les auteurs du projet de loi ont fait une lecture littérale du texte et ont opté pour un champ d'application large qui ne s'appliquera non seulement aux travaux préparatoires (i) d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable, mais également aux travaux préparatoires (ii) de toute aliénation ou acquisition par l'État d'une propriété immobilière ou mobilière importante et (iii) de tout engagement financier important de l'État.

Cette exigence constitutionnelle dont le formalisme peut surprendre n'est finalement pas si nouvelle puisque la Chambre des Députés a déjà œuvré dès 2005 pour instaurer une telle pratique pour les grands projets d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable. En date du 3 avril 2006 la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes sur proposition de Monsieur le Ministre des Travaux publics a mis en place la nouvelle procédure à suivre en matière de préparation et de présentation des grands projets d'infrastructure publics dont les points principaux ont été repris dans une motion « Grands projets d'infrastructure Travaux publics » du 23 octobre 2008.

Depuis, les dispositions pertinentes dans ce contexte sont insérées chaque année dans la loi budgétaire (voir, à titre d'exemples récents, les articles 27, 28, 29, 30, 32 et 33 inscrits dans la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023). Les auteurs du présent projet de loi se sont inspirés de ces dispositions déjà en place pour élaborer une disposition légale cadre d'ordre générique appelée à régler les hypothèses non expressément prévues, susceptible d'être utilisée par tous les départements ministériels concernés le moment venu et l'insérer dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1. À la suite de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, il est inséré un article *80bis* nouveau, libellé comme suit :

« Art. *80bis*. (1) Le Gouvernement est autorisé à imputer à charge et dans la limite des crédits budgétaires les frais pour financer les travaux préparatoires nécessaires et en relation directe avec les dépenses visées à l'article 80, paragraphe 1^{er}.

(2) L'autorisation visée au paragraphe 1^{er} concerne les travaux préparatoires dans leur ensemble par projet.

(3) Par projet, les dépenses pour financer les travaux préparatoires ne peuvent pas dépasser le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d). »

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} s'inspire des textes des articles 27, 28, 29, 30, 32 et 33 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023.

Il a pour objet d'autoriser le Gouvernement à imputer à charge des crédits budgétaires des dépenses liées aux travaux préparatoires nécessaires et en relation directe avec toute aliénation ou acquisition par l'État d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'État qui doivent être autorisés par une loi spéciale en vertu de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État et dont les coûts sont inférieurs au seuil fixé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Cette autorisation vise à chaque fois les travaux préparatoires dans leur ensemble par projet.

Les dépenses concernées par l'autorisation pour financer des travaux préparatoires sont pour les besoins du présent article, toutes sortes de frais, tels que les frais d'études et de pré-études, en ce compris ceux relatifs aux études d'opportunité, de la relation coût-utilité, de faisabilité technique, de trafic, de bruit, olfactives, géotechniques, de gestion des projets, de protection de la nature, y compris les frais de participation de l'État relatives aux frais d'études des incidences sur l'environnement.

Article 2

Étant donné que le projet de loi sous rubrique est lié au nouveau chapitre VIII de la Constitution, il est indiqué de prévoir une entrée en vigueur des deux textes le même jour.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'État)

Le présent projet de loi n'a pas d'impact financier sur le budget de l'État.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État
Ministère initiateur :	Ministère des Finances
Auteur(s) :	Points de contact: Bob Kieffer / Yasmin Gabriel
Téléphone :	247-82798
Courriel :	bob.kieffer@fi.etat.lu; yasmin.gabriel@ts.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Assurer la conformité avec la Constitution en insérant un nouvel article 80bis dans la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État traçant le cadre législatif pour le financement des travaux préparatoires
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère d'État, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Date :	08/03/2023

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Ministère d'État, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
 Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :

¹ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
- Le projet de loi prévoit le regroupement de certaines formalités en cas de détention d'un compte et d'un coffre-fort auprès du même établissement.
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel ?
- Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière :
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez pourquoi :
- Il ne fait pas de distinction entre hommes et femmes.
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

