

**N° 5600<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2007**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(14.11.2006)

Par dépêche du 11 octobre 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Le projet de budget précité comprend l'exposé introductif subdivisé en six chapitres visant la situation et l'évolution économiques, les principales orientations de la politique budgétaire, l'évolution du budget des recettes, le commentaire du budget des dépenses par ministères, la structure du projet de budget et le commentaire de la loi budgétaire par articles ainsi que le texte du projet de la loi budgétaire proprement dite, suivi par le budget des recettes, le budget des dépenses, le budget des recettes et des dépenses pour ordre et les annexes relatives à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat et à l'encours des garanties financières accordées par l'Etat.

Alors que le Conseil d'Etat fut invité avec insistance à soumettre son avis pour le 8 novembre 2006 au plus tard, ce dossier volumineux que constitue le projet de budget ne lui est parvenu qu'à la date du 18 octobre 2006.

Au moment d'émettre son avis, le Conseil d'Etat ne disposait pas encore des avis des différentes instances consultées.

Renvoyant à son avis relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, le Conseil d'Etat constate 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.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de budget sous examen, déposé à la Chambre des députés le 11 octobre 2006, est le troisième à parcourir la nouvelle procédure budgétaire mise en place par le Gouvernement et la Chambre des députés après les élections de juin 2004. Tout comme tel était le cas pour les deux exercices précédents, les attentes liées à l'objectif de la nouvelle procédure de disposer de précisions budgétaires plus réalistes, risquent à nouveau de ne pas se concrétiser.

Le projet de budget 2007 de l'Administration centrale est basé sur 10.107,4 millions d'euros de dépenses, 9.115,5 millions d'euros de recettes et un excédent de dépenses de 991,8 millions d'euros.

\*

## LA SITUATION ET L'EVOLUTION ECONOMIQUES

### 1) Les paramètres principaux

La croissance du PIB s'était légèrement accélérée en 2005 par rapport à 2004, et malgré un ralentissement de l'activité perceptible aux Etats-Unis et en Europe, l'économie luxembourgeoise avait résisté, surtout grâce à la place financière. Dans l'exposé des motifs les perspectives pour l'année en cours sont annoncées globalement favorables eu égard à l'environnement international, en particulier européen qui, selon les auteurs du projet sous avis, constituerait un soutien important qui pourrait faire atteindre pour l'exercice 2006 une croissance du PIB avoisinant les 5,5%. Cette estimation vient d'être confirmée par le STATEC dans sa note de conjoncture du mois d'octobre 2006.

Pour 2007, d'après le STATEC, la croissance du PIB devrait revenir à un taux de quelque 4% et, selon les auteurs du projet sous avis, à condition que les prix pétroliers se stabilisent, l'inflation devrait ralentir en 2007 et le chômage pourrait ne plus augmenter en moyenne annuelle.

### 2) La situation des secteurs essentiels de l'économie

D'après les données du STATEC, le secteur des services financiers luxembourgeois a connu de très bons résultats en 2005 et au premier semestre de 2006.

L'industrie, la construction et le commerce ayant subi un ralentissement entre la mi-2004 et la mi-2005, une certaine croissance s'est manifestée à partir du deuxième semestre 2005, selon les données statistiques recueillies.

En comparant les chiffres du STATEC, il appert un déséquilibre important entre la situation des divers secteurs de l'économie, en particulier en relation avec celle des services financiers. Il en résulte une dépendance notable pour les recettes fiscales futures de l'Etat luxembourgeois, rappelant celle de l'époque de la situation du quasi-monolithisme du secteur de l'industrie sidérurgique.

Partant des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à stimuler la création et le maintien d'un environnement favorable à une diversification des branches industrielles, commerciales, artisanales et des services pour parer aux risques d'un déséquilibre de notre économie nationale.

### 3) L'inflation et les salaires

Les données statistiques indiquent un taux d'inflation national de 3,0% en moyenne pour le premier semestre 2006, contre 2,5% pour 2005 et quelque 2% pour les années précédentes. Les auteurs du projet expliquent cette accélération par la hausse continue du prix du pétrole et par l'inflation sous-jacente. La hausse des prix domestiques de l'ordre de 2,1%, début 2006, résulterait surtout des relèvements de certains tarifs publics.

Au niveau des salaires, cette progression plus soutenue des prix à la consommation ne s'est pas encore manifestée. D'après les données de l'Inspection générale de la sécurité sociale, les salaires progressent sur le premier trimestre de 2006 au même rythme que l'année précédente. Au niveau des branches, une certaine évolution s'est fait remarquer. Dans les services financiers et les services aux entreprises qui avaient fortement progressé en 2005, un rythme de croissance plus modéré est constaté sur le début de 2006. Par contre, dans la Santé, le Commerce et l'Industrie, une accélération sur le début de 2006 a eu lieu.

Une fois de plus, le projet de budget ne prévoit pas d'augmentation des impôts, décision que le Conseil d'Etat approuve, vu l'environnement conjoncturel. La non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution des prix influencera certes négativement, mais dans une modeste mesure, le pouvoir d'achat des ménages.

Que le Luxembourg figure à côté de l'Espagne et de la Grèce parmi les trois pays en zone euro avec la plus importante inflation exige sans aucun doute des correctifs en la matière.

### 4) L'emploi et le chômage

Les chiffres statistiques révèlent que la croissance de l'emploi salarié s'est continuellement renforcée depuis 2003, pour atteindre près de 4% au premier trimestre 2006. Au niveau des travailleurs résidents,

la progression notée est de 2,2% au premier trimestre 2006, contre 1,8% au quatrième trimestre 2005. Au niveau des travailleurs frontaliers, la progression notée s'est légèrement ralentie, à savoir 6,1% au premier trimestre 2006, contre 6,0% au quatrième trimestre 2005.

Quant au nombre des chômeurs, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières a baissé à 4,2% au deuxième trimestre 2006, après avoir atteint 4,5% au premier trimestre 2006.

On doit constater que des faillites d'entreprises et des arrêts d'activités entraînent des licenciements de personnel, en grande partie des salariés touchant le salaire social minimum, d'où résultent des problèmes de chômage, surtout pour les salariés plus âgés. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à comprendre l'attitude de certains participants au Comité de coordination tripartite qui, peu après avoir convenu d'un accord sur les dépenses futures, annoncent des revendications d'augmentation des appointements de leurs ressortissants pour les années à venir.

Dans l'intérêt de la paix sociale, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement dans ses efforts visant à réduire le taux de chômage et salue toute initiative tendant au maintien et à la création d'emplois.

### **5) Les prévisions économiques pour 2006 et 2007**

En 2007, l'environnement mondial s'annonce être moins dynamique qu'en 2006, d'un côté, par l'incertitude des prix pétroliers et, d'un autre côté, par un ralentissement conjoncturel escompté aux Etats-Unis d'Amérique.

Il n'est pas exclu qu'un éventuel ralentissement des marchés financiers se répercutera sur le secteur financier, dont l'économie luxembourgeoise ne tardera certainement pas à être affectée considérablement.

Dans ce contexte, une délocalisation possible de certaines activités relevant du commerce électronique entraînera une diminution non négligeable des recettes fiscales, notamment de la TVA.

D'après les prévisions des auteurs du projet de budget, l'emploi ne devrait être que peu affecté par le ralentissement escompté, profitant encore du dynamisme de 2006. D'après les chiffres de l'ADEM, le taux de chômage pourrait se stabiliser en moyenne annuelle, ceci pour la première fois depuis 2001.

Les auteurs du projet de budget prévoient que l'inflation devrait décélérer en 2007.

Cependant, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que toute évolution macro-économique dépend des effets de la mondialisation dont profitent surtout les pays où le niveau de vie et le coût de la main-d'œuvre sont modestes, entre autres certains membres de l'Union européenne ou certains pays de l'Asie, dont la Chine et l'Inde. L'influence des prix des produits pétroliers continue à jouer un rôle fort important étant donné que leur évolution demeure un facteur d'incertitudes et de ce fait incalculable dans les prévisions budgétaires.

\*

## **LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE**

### **1) Les orientations budgétaires du programme gouvernemental**

Le Gouvernement s'est donné comme ligne de conduite de veiller au maintien de la solidité des finances publiques et de continuer de mener une politique budgétaire prudente visant à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique, dans une optique du moyen terme. En outre, il importe d'observer les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne.

Face à une évolution incertaine, voire négative, de certaines catégories d'impôts, le Gouvernement a déclaré dans son programme gouvernemental qu'il n'arrêtera pas de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat et qu'il maintiendra la dette publique à un bas niveau afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement.

Comme le ralentissement progressif de la conjoncture économique entre 2001 et 2003 a influencé négativement l'évolution de la situation budgétaire de l'Administration publique, le solde budgétaire de l'Administration centrale est devenu déficitaire à partir de l'année 2002; celui de l'ensemble de l'Administration publique a connu le même sort à partir de l'année 2004. Le solde de financement des

trois secteurs de l'Administration publique que sont l'Etat, les Communes et la Sécurité sociale, est passé de +5,9% du PIB à -1,9% du PIB entre 2000 et 2005.

En analysant la période de référence de 2000 à 2005, il appert que l'évolution des recettes publiques de l'Administration centrale a été plus faible que la progression du PIB. En revanche, les dépenses publiques ont augmenté plus rapidement que la croissance économique. Les dépenses publiques d'investissement et les transferts sociaux ont progressé plus vite que les autres dépenses de l'Administration centrale.

Dans la déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, le Gouvernement insiste sur la nécessité de s'engager dans un vaste processus de réflexion sur la stratégie de consolidation budgétaire et plus particulièrement sur les économies à réaliser en vue de pouvoir freiner l'accroissement des dépenses de l'Etat.

## **2) Le respect du pacte européen de stabilité et de croissance**

Comme point d'ancrage essentiel de la politique de discipline budgétaire des Etats membres de l'Union européenne, le pacte européen de stabilité et de croissance est destiné à assurer une gestion saine des finances publiques dans la zone euro et vise à assurer une convergence soutenue et durable des économies des Etats membres concernés.

En vue d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme (-0,8% du PIB), le Gouvernement déclare s'engager dans le cadre du programme de stabilité à réduire le déficit structurel de 0,5% du PIB en 2007 et 2008 et de prévoir une série de mesures à caractère structurel permettant de mieux maîtriser la croissance des dépenses publiques.

Les principales mesures envisagées dans le cadre du programme de stabilité s'annoncent au niveau du mécanisme d'indexation automatique des salaires, au niveau du financement des prestations sociales, respectivement des mécanismes d'adaptation des prestations sociales. Par ailleurs, le Gouvernement annonce ses intentions de maintenir les crédits budgétaires à un niveau élevé, de formuler des propositions pour réformer les instruments de financement des investissements publics et de veiller à ce que la politique salariale dans la fonction publique reste modérée après l'expiration de l'accord salarial en vigueur. Les priorités actives annoncées se situeraient dans la politique de l'emploi, de l'éducation et de la recherche, du développement d'un service de transports publics efficace et de la protection de l'environnement.

## **3) Les tendances budgétaires de l'Administration publique**

En analysant le tableau de l'évolution prévisible du besoin de financement des trois secteurs de l'Administration publique, à savoir de l'Administration centrale, des Administrations communales et de la Sécurité sociale, il appert que le besoin de financement de l'ensemble de ces trois secteurs devrait passer de -1,7% en 2006 à -0,9% du PIB en 2007.

D'après les mêmes prévisions budgétaires, le besoin de financement de la seule Administration centrale se réduira de -3,5% du PIB en 2006 à -2,9% du PIB en 2007, amélioration réalisée grâce à la réduction du taux de progression des dépenses de fonctionnement de l'Etat, à la mise en œuvre plus sélective d'investissements publics et à la réduction du taux d'accroissement des dépenses de l'Etat en faveur de la sécurité sociale.

Le Conseil d'Etat, bien que saluant tous les efforts tendant à réduire les dépenses publiques, tient toutefois à insister auprès des responsables politiques afin qu'ils persévèrent dans ces démarches pour freiner la dégradation malsaine des finances publiques.

Le Conseil d'Etat constate lors de la comparaison des deux tableaux à la page 22\* du projet de budget sous avis qu'au tableau du total des recettes et des dépenses de l'Administration centrale, le montant du „besoin de financement“ à la rubrique des „Prévisions 2007“ qui se dégage de l'excédent entre les recettes et les dépenses est de 991,8 millions d'euros, tandis qu'au tableau renseignant le besoin de financement des trois secteurs de l'Administration publique, le montant relatif à l'Administration centrale sous „Prévisions 2007“ est de 993,2 millions d'euros. En remplaçant au tableau précité ce dernier montant par 991,8 millions d'euros, il résulte un besoin de financement des trois secteurs de l'Administration publique de 308,8 millions d'euros (au lieu de 310,2 millions d'euros), erreur de calcul qu'il y a lieu de corriger.

#### 4) Les influences du Comité de coordination tripartite

Lors d'une réflexion fondamentale menée entre le Gouvernement et les partenaires sociaux au courant du premier semestre 2006, le Comité de coordination tripartite s'est exprimé favorablement au sujet de l'objectif de réduction du déficit structurel du budget par rapport au PIB.

Les propositions du Comité de coordination tripartite se déclinaient autour de la maîtrise de l'inflation, du rétablissement de l'équilibre budgétaire, de la mise en place de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises, du rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi, de l'introduction d'un statut unique pour les salariés et des mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

Dans le but d'arriver à une situation proche de l'équilibre budgétaire en 2009 au niveau de l'Administration publique, les partenaires réunis en tripartite insistaient sur la nécessité d'entreprendre un effort d'ajustement pendant les périodes de conjoncture favorable, correspondant à une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5% du PIB par an. Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de coordination tripartite a reconnu que la détérioration de l'équilibre budgétaire serait essentiellement due à une croissance trop rapide des dépenses.

Le Conseil d'Etat prend acte des efforts entrepris dans le cadre des travaux du Comité de coordination tripartite, ayant mené aux mesures de consolidation budgétaire retenues en résumé au tableau figurant à la page 24\* du projet (Volume I) sous avis:

- réduction des dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration centrale;
- limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant trois ans;
- standstill au niveau de l'accord salarial „Fonction publique“;
- report de la date d'application de l'échelle mobile des salaires;
- mesures dans le domaine de la Sécurité sociale;
- suspension de l'indexation des prestations payées par la Caisse nationale des prestations familiales;
- révision de la progression des dépenses d'investissement;
- mesures au titre des dépenses du Fonds pour l'emploi.

Quant au financement de l'assurance dépendance, il fut retenu de geler la participation de l'Etat à son montant nominal inscrit au budget 2006. En ce qui concerne l'augmentation prévue du taux de contribution dépendance à charge des assurés du pourcentage actuel de 1% à 1,4% à partir de janvier 2007, cette mesure fut reconsidérée par le Gouvernement et a pu être annulée grâce à un transfert d'une recette extraordinaire. Il est toutefois prévu de renégocier fin 2009 le mode de financement de l'assurance dépendance.

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que les différentes mesures de restructuration entraîneront vraisemblablement, d'après les estimations chiffrées, une réduction des dépenses brutes de l'Administration centrale de quelque 390 millions d'euros et que, grâce à ces mesures, le besoin de financement de l'Administration publique se compare de nouveau favorablement à celui de nos principaux Etats voisins: le Luxembourg -0,9% vis-à-vis de la Belgique -1,2%, la France -2,5% et l'Allemagne -2,5%.

#### 5) Le projet de budget d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

Selon le document sous avis, le projet de budget de l'Administration centrale est établi conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du Pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht, et comprend outre les opérations en recettes et en dépenses du budget de l'Etat, également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux.

Par contre, le projet de budget de l'Etat établi d'après la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat renseigne les recettes et les dépenses du budget de l'Etat. D'après un tableau synoptique présenté par les auteurs du projet de budget, il appert à la comparaison du budget définitif 2006 avec le projet de budget 2007 une progression des dépenses pour 2007 de l'ordre de 5,01% par rapport à 2006, tandis que la progression des recettes pour 2007 est de l'ordre de 7,01% par rapport à 2006.

En conclusion, la progression du total des dépenses entre 2006 et 2007 est inférieure à l'évolution attendue du produit intérieur brut en valeur et l'accroissement du total des recettes est supérieur à l'augmentation du total des dépenses. La comparaison du compte 2005 avec le projet de budget 2007 révèle une diminution sensible du déficit de 694,3 millions d'euros en 2005 à 169,9 millions d'euros en 2007.

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet de budget sur une faute de frappe qui s'est glissée à la page 26\* du projet de budget pour 2007, où les pourcentages précités sont clairement renseignés dans le tableau y relatif, tandis que dans l'alinéa qui commence par „Ceci étant, ...“ il est disposé „que le projet de budget des dépenses de l'Etat pour 2007 progresse de 4,8%“, au lieu de 5,01% entre 2006 et 2007. Il importe donc de corriger le texte en conséquence.

#### **6) Le financement des grands engagements financiers et des politiques en faveur de la croissance à long terme**

Les principes d'une bonne gouvernance budgétaire visent, d'un côté, à assurer l'équilibre des finances publiques et de soutenir des mesures en faveur de la compétitivité des acteurs économiques et, d'un autre côté, à éviter des charges excessives aux générations futures.

Au projet de budget sous avis, le Gouvernement se déclare conscient de son obligation d'assurer la pérennité des systèmes de sécurité sociale et de garantir l'équité entre les générations. Bien qu'il apparaisse qu'à court et à moyen terme le Luxembourg est mieux positionné que bon nombre d'autres États membres de l'Union européenne pour affronter les défis posés par le vieillissement démographique, cette situation ne paraît pas assurée à long terme. Ainsi, le Conseil de l'Union européenne a conclu dans son avis sur la 7e actualisation du programme de stabilité que le Luxembourg doit „améliorer la viabilité à long terme et, à cette fin, en particulier contenir les hausses des dépenses publiques en réformant le système des retraites“.

Des marges de manœuvre budgétaires devront également être dégagées pour parer aux grands engagements financiers afin d'améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers des mesures favorisant la croissance économique à long terme, notamment par le biais d'investissements publics en faveur de l'éducation et de la recherche.

Au tableau des estimations concernant l'évolution de certains grands engagements financiers de l'Etat et de certaines nouvelles politiques, le Conseil d'Etat constate, à la comparaison des montants engagés entre 2000 et 2007, des augmentations considérables des moyens financiers engagés, notamment dans l'intérêt de la sécurité sociale, de l'emploi, des infrastructures de transport, de l'éducation nationale, de la recherche, de la sécurité des personnes, de l'environnement et de l'aide au développement.

#### **7) L'évolution structurelle de la dette publique et des réserves**

La dette brute de l'Administration publique s'est située, d'après le tableau de son évolution pluriannuelle présenté, à 6,4% du PIB en 2005, à 9,6% du PIB en 2006 et se situera à 9,9% du PIB en 2007. Bien que le Conseil d'Etat constate que notre dette publique se situe encore nettement en dessous de la valeur limite prévue au plan européen de stabilité, fixée à 60% du PIB, il importe de freiner l'évolution qui s'oriente dans le mauvais sens.

Au cours de la période de 1997 à 2001, lorsque la situation budgétaire de l'Administration centrale était excédentaire, une réserve budgétaire a été constituée. Depuis 2002, le solde budgétaire de l'Administration centrale est déficitaire. Dans le cadre d'une politique anti-cyclique menée de 2002 à 2004, grâce à la réserve budgétaire existante, les dépenses d'investissement furent maintenues à un niveau élevé sans avoir recours à l'emprunt. Fin 2005, la réserve budgétaire s'éleva à 970 millions d'euros.

La sécurité sociale ayant été par le passé structurellement excédentaire, la réserve de compensation en vue du financement de prestations futures s'éleva fin 2005 à quelque 6,6 milliards d'euros.

Ainsi, la situation financière de l'Administration publique est largement excédentaire. L'existence des réserves permettra d'amortir le poids des dépenses publiques lié à l'évolution de la démographie.

Auront également un impact significatif sur le niveau de la dette publique les garanties financières à des promoteurs immobiliers opérant pour le compte de l'Etat telles que prévues par la loi de garantie,

transactions enregistrées comme prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique pour le financement de projets de grande envergure comme la nouvelle aérogare à Luxembourg-Findel, la Cité judiciaire à Luxembourg-Centre et l'extension du Palais de Justice des Communautés européennes à Luxembourg-Kirchberg.

N'ayant pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires de 1998 à 2005, la dette brute de l'Etat sous forme d'emprunts s'est élevée en octobre 2005 à 248,59 millions d'euros, soit 0,9% du PIB.

Quant à la dette du secteur communal luxembourgeois, elle se chiffre fin 2005 à quelque 650 millions d'euros, montant qui peut être considéré comme peu élevé, représentant 2,4% du PIB.

\*

## LES PRINCIPAUX DEFIS

Lors de sa déclaration de politique générale sur l'état de la nation du 2 mai 2006, le Premier Ministre a signalé entre autres qu'il y a lieu de mieux gérer l'avantage que les taux de TVA au Luxembourg sont nettement inférieurs à ceux appliqués dans nos pays voisins. Malgré l'annonce du Gouvernement d'une grande campagne de marketing ensemble avec les milieux intéressés afin de promouvoir le Luxembourg en centre d'approvisionnement numéro un de la Grande Région dans le but d'attirer les consommateurs allemands, belges et français, le Conseil d'Etat se doit de constater que les moyens financiers inscrits à cette fin au budget de l'Etat sous revue sont insignifiants.

### 1) Le marché de l'emploi et le chômage

D'après le tableau de l'évolution des grands engagements financiers entre 2000 et 2007, le Fonds pour l'emploi est inscrit avec un engagement financier de 213 millions d'euros en 2000, pour augmenter à 402 millions d'euros en 2007. Si, d'un côté, les dépenses concernant la préretraite dans le secteur sidérurgique ont diminué de 68 millions d'euros en 2000 à 46 millions d'euros en 2007, d'un autre côté, les actions en faveur de l'emploi, par exemple Proactif et Objectif Plein Emploi, sont passées de 77 millions d'euros en 2000 à 173 millions d'euros en 2007.

D'après les derniers chiffres du STATEC de fin octobre 2006, il y a 9.497 demandeurs d'emploi, une majoration de 655 personnes par rapport au mois précédent. Cette évolution est difficilement compréhensible si on rapproche ce nombre au nombre total des emplois au Luxembourg qui est passé de 324.808 emplois au mois d'août 2006 à 329.068 emplois au mois de septembre 2006.

Le Conseil d'Etat se doit d'encourager les responsables politiques à persévérer dans leurs efforts pour abaisser le taux de chômage. Afin de réduire le chômage des jeunes, il y a lieu de chercher à parer au niveau de l'Education nationale à l'inadéquation entre les connaissances et les qualifications des demandeurs d'emploi résidents et les exigences des entreprises. Les informations récentes, selon lesquelles la place financière de Luxembourg déclare quelque 1.500 emplois inoccupés, démontrent clairement le phénomène précité auquel il faut trouver rapidement les solutions qui s'imposent.

### 2) Le financement de la sécurité sociale

La participation de l'Etat dans le financement des prestations de sécurité sociale reste importante. Cet engagement permet d'opérer, dans un esprit de solidarité, des transferts sociaux allant au-delà des facultés contributives des assurés et contribue par ailleurs à préserver la position concurrentielle de notre économie en permettant de maintenir les cotisations à charge des entreprises à des taux qui se positionnent favorablement par rapport à ceux applicables dans les pays voisins.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà fait remarquer à l'endroit du chapitre relatif aux principales orientations de la politique budgétaire, la sécurité sociale reste excédentaire. La réserve de compensation en vue du financement de prestations futures s'éleva fin 2005 à quelque 6,6 milliards d'euros.

Cette situation, somme toute positive, a permis à l'Etat luxembourgeois de respecter plus facilement que d'autres Etats membres le pacte européen de stabilité et de croissance. L'on ne peut négliger cette donne lorsque l'on encourage le désengagement de l'Etat en matière de sécurité sociale en faisant accroire l'idée qu'il peut indéfiniment être gagnant sur les deux tableaux. Or, une dégradation globale du bilan de la sécurité sociale ne manquerait pas, toutes choses restant égales par ailleurs, de rendre plus aléatoire le respect par l'Etat des critères de Maastricht.

Pour l'heure, la contribution publique reste appréciable. En effet, les dépenses totales dans l'intérêt du département de la Sécurité sociale s'élèvent à plus de 1,8 milliard d'euros, représentant 17,8% du budget des dépenses 2007 de l'Administration centrale.

Toujours est-il qu'il ne faut pas oublier que les prestations de sécurité sociale sont rémunératrices de services, donc créatrices d'emplois, et constituent par ailleurs des revenus de remplacement, sources de recettes fiscales. La problématique est partant passablement complexe et ne se réduit pas aux lieux communs.

A cela s'ajoute que l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale doit être surveillé et du côté des ressources et du côté des prestations. La responsabilité de l'Etat porte sur les deux éléments de la balance dont aucun ne devrait être privilégié au détriment de l'autre.

### 3) Le Luxembourg et les accords de Kyoto

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'aurait pas fallu étendre les nouvelles charges fiscales à tous les modes de transport, le chemin de fer, la navigation maritime et fluviale ainsi que l'aviation, alors que ces modes sont également responsables à des degrés différents de la production de CO<sub>2</sub>? Si par exemple à l'heure actuelle l'aviation ne contribue qu'à raison de 2% à l'effet de serre à l'échelon mondial, les experts prédisent un doublement de cette part d'ici 2050 sous l'effet des perspectives de croissance du secteur.

En ce qui concerne les objectifs environnementaux contractés en 1997 dans le cadre des accords de Kyoto, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 28% au cours de la période 2008-2012 par rapport à 1990.

Dans le but d'obtenir une réduction du volume de ces émissions induites par les ventes de carburants, notamment à des non-résidents, un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers est prévu.

Dans la philosophie du „pollueur payeur“ et pour combattre efficacement le phénomène des émissions de CO<sub>2</sub>, on devrait augmenter radicalement le prix des carburants, étant donné que ceux qui roulent le plus, polluent le plus. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que pareille procédure aurait un effet à double tranchant. D'une part, elle ferait contribuer également ceux qui, pour des raisons particulières, notamment à défaut de possibilités de transports en commun, doivent circuler en véhicule privé, d'autre part, elle réduirait les recettes de l'Etat en la matière en provenance des non-résidents et des entreprises de transports étrangères faisant des détours sur les routes luxembourgeoises pour profiter des prix actuellement encore très avantageux des produits pétroliers au Luxembourg.

La taxe sur les véhicules automoteurs sera également soumise à une réforme. Il est vrai qu'au Luxembourg cette taxe n'a plus été ajustée depuis des décennies et qu'elle est de loin la plus réduite par rapport aux taxes appliquées dans la plupart de nos pays voisins. Le Conseil d'Etat a toutefois de sérieux doutes que l'augmentation des taxes sur les véhicules automoteurs ne suffise à raisonner les utilisateurs de voitures automobiles dans la direction voulue.

Si les mesures précitées devaient se répercuter positivement sur les recettes publiques, l'impact des dépenses du budget en relation avec le Protocole de Kyoto se chiffrerait en moyenne à quelque 60 à 120 millions d'euros par an au cours des années à venir. D'après la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto sera alimenté en 2007 du montant total de 73 millions d'euros, montant se composant d'une alimentation budgétaire normale de l'ordre de 10 millions d'euros, de la contribution climatique carburant de l'ordre de 35 millions d'euros et de la taxe véhicules automoteurs de l'ordre de 28 millions d'euros.

Dans les dépenses pour ordre, à l'article 64.(36.03), le montant de 70 millions d'euros est inscrit sous „Taxe sur les véhicules automoteurs: dépenses brutes“, dont 14 millions d'euros sont destinés à l'alimentation du Fonds communal de dotation financière, 28 millions d'euros à l'alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et 28 millions d'euros sont prévus comme transfert du solde au budget courant des recettes.

Dans le respect du principe de l'universalité des recettes et des dépenses budgétaires, le Conseil d'Etat préférerait que les dotations aux divers fonds transitent par le budget ordinaire et non par le budget pour ordre. Il est renvoyé à ce sujet aux développements faits dans le cadre de l'examen de la loi budgétaire proprement dite.

Parmi les mesures qui auront un impact financier en 2007, des aides seront allouées aux particuliers pour l'assainissement énergétique des maisons existantes et la construction de maisons à basse consommation énergétique. Les communes pourront bénéficier d'aides en utilisant des énergies renouvelables et en promouvant l'efficacité énergétique. Le Conseil d'Etat approuve toutes ces mesures dans le cadre d'une stratégie de lutte contre les changements climatiques, étant donné qu'il importe de conscientiser de plus en plus la population, les administrations et les entreprises à l'importance des économies d'énergies dans l'intérêt de l'environnement, vu que l'achat de droits d'émissions de CO<sub>2</sub> à l'étranger ne peut être qu'une mesure complémentaire.

#### **4) L'aide au développement**

Suivant la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, „le Luxembourg persévéra dans ses efforts pour aboutir à un niveau d'aide publique au développement s'élevant à 1% du revenu national brut dans les années à venir“.

D'après les auteurs du projet de budget sous avis, le montant retenu pour 2007 correspond à 0,9% du RNB, l'objectif fixé dans le cadre du budget 2006 s'étant élevé à 0,89% du RNB.

Le Conseil d'Etat approuve les démarches du Gouvernement tendant à améliorer la situation de la population des pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise, politique d'éradication de la pauvreté et contribuant par là à atténuer les flux de l'émigration.

#### **5) La recherche scientifique et l'enseignement supérieur**

Le Gouvernement continuera ses efforts de développement des capacités scientifiques et technologiques en faveur des acteurs publics et privés de la recherche au Luxembourg. Les fonds engagés dans la recherche publique qui étaient de 20 millions d'euros, soit 0,13% du PIB en 2000, se chiffrent à 140 millions d'euros, soit 0,44% du PIB en 2007.

Il est intéressant de constater, par contre, que les investissements en recherche par les entreprises privées au Luxembourg atteindront, d'après les prévisions, quelque 2% du PIB en 2007, soit environ 636 millions d'euros.

Vu l'importance considérable de la recherche scientifique s'ajoutant à celle menée à l'Université du Luxembourg, le Conseil d'Etat approuve les intentions du Gouvernement de persévérer dans ses efforts de continuation de la politique volontariste d'un investissement renforcé dans la société de la connaissance. Il salue les intentions du Gouvernement visant un doublement de l'investissement public en matière de recherche et développement (R&D) à l'horizon de 2009 par rapport aux montants investis en 2006.

#### **6) Le logement**

Les crédits pour la réalisation d'ensembles de logements, retenus au budget 2006 à 23,1 millions d'euros, sont inscrits au projet de budget 2007 avec 26,8 millions d'euros.

Pour affronter les problèmes qui se posent sur le marché du logement, le Gouvernement propose la conclusion de „pactes-logement“ entre l'Etat et les communes afin d'unir les efforts pour augmenter l'offre de logements et de réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures retenues dans ces conventions. Il est prévu d'accorder une contribution financière aux communes s'engageant à contribuer à la création de nouveaux logements sur leur territoire.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que si, d'un côté, la population résidente est croissante avec la perspective d'atteindre à moyen terme quelque 700.000 habitants, d'un autre côté, il est incontestable que le territoire du Luxembourg n'augmentera pas d'un seul mètre carré. Par conséquent, l'offre réduite de terrains à construire et la demande croissante de logements ne permettront dorénavant plus de s'adonner à l'illusion d'acquérir à bon prix une maison unifamiliale avec terrain de verdure. Quant au financement d'une habitation, à l'époque, les acquéreurs devaient avoir épargné 50% du prix d'acquisition pour obtenir un prêt. Aujourd'hui, le secteur bancaire n'exige plus que de 10 à 15% d'épargne et accorde un crédit avec une durée de remboursement jusqu'à 30 années. Les charges mensuelles du logement risquent de mener grand nombre de personnes concernées vers le surendettement.

## 7) Les transports publics

Les projets d'adaptation et de développement du réseau ferré national demandent une mise à disposition via le Fonds du rail de quelque 300 millions d'euros pour le financement d'un programme d'investissement pluriannuel qui a été défini dans la stratégie „mobilité.lu“ et dont différents éléments ont entre-temps été approuvés par le législateur en application de l'article 99 de la Constitution. Au tableau des estimations concernant l'évolution de certains grands engagements financiers de l'Etat et de certaines nouvelles politiques, le Conseil d'Etat constate que les dépenses d'investissement du Fonds du rail passent de 39 millions d'euros en 2000 à 194 millions d'euros en 2007.

Le Conseil d'Etat approuve cette hausse substantielle des crédits en faveur de la modernisation et de l'extension du réseau ferré comme contribution majeure aux efforts du Gouvernement tendant à poursuivre une politique de développement durable qui vise un système de transports performant répondant aux besoins de mobilité de ceux qui vivent ou qui travaillent au Luxembourg.

\*

## CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat considère que la discipline budgétaire de l'Etat est l'élément principal pour garantir un développement durable de l'économie nationale et de la qualité de vie des résidents, des salariés, des indépendants et de la prospérité des entreprises luxembourgeoises. Néanmoins, cette discipline budgétaire à elle seule ne suffira pas à garantir un développement durable du pays.

Le modèle luxembourgeois, à savoir le maintien de la prospérité économique et sa répartition équitable, doit rester un objectif primordial.

\*

## EXAMEN DE LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

Le dispositif de la loi budgétaire proprement dite donne lieu aux observations suivantes:

### *Observations préliminaires*

1. Le projet de loi promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement et portant, entre autres, sous le point 9 introduction d'une contribution changement climatique sur les carburants et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévoit l'introduction d'un droit d'accise autonome additionnel, dénommé „contribution changement climatique“.

D'après le projet de loi, le produit de la contribution changement climatique est affecté au fonds spécial de financement des mécanismes de Kyoto. Il résulte des tableaux budgétaires, mais non du texte du projet de la loi budgétaire proprement dite, que le produit de cette contribution et les dépenses afférentes sont imputés au budget pour ordre. Les règles de l'unité budgétaire et de la non-affectation des recettes sous-tendent le principe de l'universalité budgétaire consacré par l'article 104 de la Constitution. Aussi convient-il d'aborder les dérogations à ce principe avec la plus grande circonspection. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de faire part de ses réserves à l'égard de ces pratiques qui aboutissent à obnubiler l'affichage de la situation financière réelle de l'Etat. Il invite dès lors les autorités budgétaires à retourner à une plus grande orthodoxie en matière d'application des règles budgétaires. Cependant, dans la mesure où d'après le droit budgétaire des dérogations aux règles de l'unité budgétaire et de la non-affectation des recettes sont admises, il y a lieu d'entourer de telles dérogations avec le formalisme requis. Si ce formalisme est respecté en matière d'affectation des recettes au Fonds Kyoto, tel n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne l'imputation des recettes et des dépenses au budget pour ordre. Ceci paraît d'autant plus étonnant que l'article 28 du projet sous revue prévoit que „Le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi peuvent être imputés sur le budget des recettes et dépenses pour ordre“. Alors que la contribution sociale constitue comme la contribution changement climatique un droit d'accise auto-

nome additionnel, le Conseil d'Etat demande au regard de l'article 104 de la Constitution de compléter la loi budgétaire par le dispositif suivant:

**„Art. 28bis.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la contribution changement climatique**

Le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds de financement des mécanismes de Kyoto peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.“

2. Par ailleurs, les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'imputation de la taxe sur les véhicules routiers, pour laquelle les auteurs de la loi budgétaire inversent les règles usuelles en renseignant plus le produit intégral de la taxe dans les recettes ordinaires, mais en font une recette pour ordre, restituée pour 40% au budget ordinaire, déduction faite des affectations au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et au Fonds communal de dotation financière, à raison respectivement de 40% et 20%.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de compléter la loi budgétaire proprement dite par un article 28ter, libellé comme suit:

**„Art. 28ter.– Recettes et dépenses pour ordre: produit de la taxe sur les véhicules routiers**

Le produit de la taxe sur les véhicules routiers peut être imputé sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre et affecté à raison de

- 40 pour cent au fonds de financement des mécanismes de Kyoto,
- 20 pour cent au fonds communal de dotation financière,

le solde étant transféré au budget des recettes ordinaires.“

*Ad Article 3*

La réduction du taux de la retenue à la source sur les dividendes de 20 à 15 pour cent prévue par la modification de l'article 148, alinéa 1 LIR se justifie pour des raisons de simplification administrative. Comme la plupart des conventions bilatérales en matière de double imposition prévoient que les contribuables non-résidents peuvent demander le remboursement de la quote-part dépassant les 15 pour cent, la mesure envisagée évite aux personnes concernées des démarches administratives et à l'administration une charge de travail. Elle n'a pas d'incidence pour les contribuables résidents, pour lesquels les revenus sur dividendes restent imposables par voie d'assiette.

*Ad Article 4*

Tablant sur une prorogation du dispositif communautaire en matière de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre jusqu'en 2010, la loi budgétaire procède à une codification de la matière, de sorte que les prorogations d'année en année deviendront superfétatoires.

Toujours est-il que dans le contexte de ce réagencement les services relevant de l'exercice d'une profession libérale, les services fournis par les agences de voyage et les organisateurs de circuits touristiques ainsi que les services de publicité ne bénéficieront désormais plus du taux intermédiaire de 12 pour cent, mais seront soumis au taux normal de 15 pour cent.

Le Conseil d'Etat se demande si cette mesure est en phase avec les considérations concernant tant l'évolution des prix que le ralentissement de la consommation privée dont le Gouvernement fait état à l'exposé des motifs (pages 17\* et 18\* du document parlementaire, Volume I).

En ce qui concerne la modification de l'annexe C, le Conseil d'Etat est d'avis que le point 5 qui prévoit que le taux intermédiaire de douze pour cent est applicable uniquement aux vêtements sur mesure *pour les hommes* livrés par les tailleurs n'est pas conforme aux principes applicables en matière d'égalité de traitement entre femmes et hommes. Aussi y a-t-il lieu de supprimer les termes „pour les hommes“.

*Ad Article 5*

La suppression de la perception des droits d'enregistrement (proportionnels) sur l'enregistrement d'ouvertures de crédit en rapport avec le financement de navires avec constitution d'hypothèques ne donne pas lieu à observation. Seul le droit fixe de 12 pour cent est maintenu.

#### *Ad Article 6*

La directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables incite les Etats membres à fixer des objectifs indicatifs pour l'introduction d'une part minimale de 2% en 2005 et de 5,75% en 2010 en biocarburants sur le marché.

A l'effet de réaliser ces objectifs, la disposition sous revue fixe le pourcentage des composants bio dans les huiles minérales à au moins 2% en valeur énergétique (2,17% du volume pour le gasoil et 2,93% pour l'essence) sur la quantité totale mise à la consommation. Les importateurs qui ne répondent pas à ces prescriptions sont redevables d'une taxe de pollution de 1.200 euros/1.000 litres à percevoir par l'Administration des douanes et accises, qui est également chargée du contrôle et des vérifications.

Le Conseil d'Etat exige la suppression au début du paragraphe 1er des termes „Durant l'exercice en cours“, qui peuvent prêter à confusion, alors que le dispositif envisagé ne peut s'appliquer qu'à l'exercice budgétaire 2007.

#### *Ad Article 8*

Le Conseil d'Etat note que, d'après l'article sous revue traitant du droit d'accise autonome additionnel, dénommé contribution sociale, les biocarburants, utilisés comme carburants, sont exonérés de l'accise autonome additionnelle, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 7 pour le droit d'accise autonome.

Cette harmonisation des textes répond à l'observation du Conseil d'Etat qui s'était demandé dans son avis du 15 novembre 2005 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 si le dispositif „n'aurait pas dû être complété à la suite des modifications envisagées à l'endroit de l'article 7 par des règles concernant les biocarburants utilisés comme mélange“. Or, en se rapportant au rapport de la Commission des finances et du budget du 2 décembre 2005 (cf. *doc. parl. No 5500<sup>5</sup>, p. 37*), on peut lire à ce propos: „Après consultation de l'administration compétente il s'avère que les observations du Conseil d'Etat à ce propos ne sont pas pertinentes“. Au vu des redressements opérés cette année-ci, on peut avoir l'impression que la Commission des finances et du budget s'est fait éconduire l'année passée.

On notera que le renvoi à l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1979 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage demeure correct, alors que contrairement aux dépenses, les recettes du Fonds pour l'emploi n'ont pas été codifiées par la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, qui a maintenu en vigueur les articles 3 à 10 de la loi modifiée du 30 juin 1979. Il y a lieu de se demander si le Code du travail ne devrait pas être complété en ce sens.

#### *Ad Article 10*

Le Conseil d'Etat constate que le nouveau libellé prévu au paragraphe 1er à l'endroit de l'article 28, paragraphe 1er, sous c), de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité comporte la suppression du dispositif libellé comme suit:

„Les modalités d'agrément de ces points de comptage ainsi que les procédures de contrôle et de gestion y relatives peuvent être déterminées par règlement grand-ducal. Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des Douanes et Accises.“

Si telle n'était pas l'intention des auteurs, le Conseil d'Etat s'attend à être saisi d'un amendement, qui pourra utilement s'inspirer des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 15 novembre 2005, non retenues par la Commission des finances et du budget. (Voir *doc. parl. No 5500<sup>5</sup> précité, page 38*)

Le paragraphe 2 tel que prévu ne comporte pas de modification des taux prévus à l'article 28, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 juillet 2000. Comme l'article 2 prévoit la prorogation des impôts directs et indirects existants d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, le paragraphe 2 est superfluetoire et est dès lors à supprimer; le paragraphe 3 devient le paragraphe 2.

#### *Ad Article 11*

Le présent article envisage l'introduction d'une taxe sur la consommation de gaz naturel. Le Conseil d'Etat ne saurait se rallier à la technique législative utilisée par les auteurs du projet qui renvoient à la loi budgétaire annuelle la détermination des catégories déterminées en fonction de la consommation

et du taux de la taxe, ce qui mènera nécessairement à une surcharge de la loi budgétaire annuelle. Celle-ci devrait se limiter aux modifications éventuelles apportées aux catégories et aux taux, le principe de l'annualité étant par ailleurs suffisamment respecté par le dispositif prévoyant la continuation du recouvrement des impôts directs et indirects. En suivant la logique des auteurs, on devrait reproduire toutes les lois fiscales dans la loi budgétaire. Aussi y a-t-il lieu de reprendre à l'article sous revue le libellé suivant:

**„Art. 11.– Taxe sur la consommation de gaz naturel**

La loi modifiée du 6 avril 2001 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est *modifiée comme suit*:

1. L'article 2 est complété par les points suivants:

- „29. „point de fourniture“, un point de comptage ou un ensemble de points de comptage d'un même utilisateur du réseau qui sont situés sur un même site et qui sont connectés entre eux par une même installation de gaz naturel se situant en aval desdits points de comptage. Le terme „point de fourniture“ ne correspond pas nécessairement à une localisation physique déterminée et est utilisé indépendamment de la direction de la fourniture de gaz naturel, un regroupement à la fois de points de comptage servant à l'injection ou au prélèvement étant toutefois exclu;
- 30. „point de comptage“, un point du réseau de transport ou d'un réseau de distribution où une quantité d'énergie est mesurée par un dispositif de mesure pouvant être situé soit à l'interface entre deux réseaux soit au niveau du raccordement d'un client;
- 31. „fourniture intégrée“, une fourniture qui comprend, en plus de la fourniture proprement dite, toutes les autres prestations nécessaires à l'acheminement du gaz naturel jusqu'au point de prélèvement, notamment les prestations concernant l'accès aux et l'utilisation des réseaux.“

2. A la suite du chapitre VII, il est inséré un chapitre VIII nouveau ayant la teneur suivante:

**„Chapitre VIII.– Taxe sur la consommation de gaz naturel**

**Art. 31bis.–** (1) Il est instauré une taxe „gaz naturel“ sur la consommation de gaz naturel des clients finals.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chacun de ses points de fourniture.

La consommation de gaz naturel à des fins de stockage ne tombe pas sous le champ d'application de la taxe „gaz naturel“.

(2) Le taux de la taxe „gaz naturel“ varie selon les catégories suivantes qui sont déterminées en fonction de la consommation constatée à un point de comptage:

- a) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle inférieure ou égale à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie A;
- b) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle supérieure à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie B, à l'exception de ceux des catégories C1, C2 et D;
- c) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre hormis ceux de la catégorie D, ou utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1;
- d) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et dont les débiteurs de la taxe s'engagent à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée respectivement un représentant mandaté par cette entreprise font partie de la catégorie C2. L'accord à conclure sera doté d'une clause de sanction en cas de non-respect des engagements. En absence d'un accord conclu, les points de comptage concernés font d'office partie de la catégorie B;

e) les points de comptage utilisant le gaz naturel pour la production d'électricité font partie de la catégorie D.

Les modalités d'agrément des points de comptage de la catégorie C1 peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Les contrôles au niveau du comptage sont effectués par l'Administration des douanes et accises.

Chaque client final est redevable de la taxe „gaz naturel“ qui est égale à la somme des taxes dues pour chaque point de comptage.

(3) Le taux de la taxe „gaz naturel“ est exprimé en centièmes d'euros par kWh consommé, rapporté au pouvoir calorifique supérieur.

Les taux de la taxe „gaz naturel“ sont fixés comme suit:

- a) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie A est fixé à 0,108 cent par kWh consommé;
- b) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie B est fixé à 0,054 cent par kWh consommé;
- c) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C1 est fixé à 0,005 cent par kWh consommé;
- d) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie C2 est fixé à 0,030 cent par kWh consommé;
- e) le taux de la taxe „gaz naturel“ de la catégorie D est fixé à 0 cent par kWh consommé.

Pour les besoins du calcul de la taxe „gaz naturel“, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est calculée à partir du volume brut de gaz naturel (exprimé en mètre cube) moyennant le pouvoir calorifique supérieur du mètre cube brut qui est fixé à 10,99 kWh/m<sup>3</sup>.

Pour les catégories C1, C2 et D, la quantité d'énergie à considérer (exprimée en kWh) est celle relevée au point de comptage respectif par le gestionnaire de réseau.

(4) Tout client final et, en cas de fourniture intégrée, son fournisseur sont débiteurs solidaires et indivisibles de la taxe „gaz naturel“. Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel collecte la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients qui sont soit des clients finals, soit, en cas de fourniture intégrée, des fournisseurs. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur collecte au nom et pour compte du gestionnaire de réseau concerné, la taxe „gaz naturel“ auprès de ses clients finals, et a l'obligation de la transférer au gestionnaire de réseau.

(5) Tout gestionnaire de réseau distribuant du gaz naturel à des clients finals sis au Grand-Duché de Luxembourg doit récupérer la taxe „gaz naturel“ exigible dans le chef du client final par toutes voies de droit, soit directement auprès du client final, soit auprès du fournisseur devant collecter la taxe „gaz naturel“. Le gestionnaire de réseau a également le droit d'effectuer, moyennant déconnexion, une suspension de l'approvisionnement en gaz naturel en vertu de l'article 1134-2 du Code civil quel que soit le montant de la contribution non réglée ou devant être transférée. En cas de fourniture intégrée, le fournisseur, ayant avec le client final un contrat incluant le paiement de la taxe „gaz naturel“ devant être transférée par le fournisseur au gestionnaire de réseau, a les mêmes droits que le gestionnaire de réseau pour récupérer la contribution, quel que soit le montant de la contribution non réglée.

(6) Les conditions d'exigibilité de la taxe et le taux de la taxe à retenir sont ceux en vigueur à la date à laquelle s'effectue la fourniture du gaz naturel au consommateur. La fourniture est réputée avoir lieu à l'expiration de chaque mois auquel se rapporte une facture ou une demande d'acompte pour la fourniture de gaz naturel. Le gestionnaire de réseau, et, le cas échéant le fournisseur, sont tenus de déposer une garantie pour couvrir les risques inhérents aux livraisons de gaz naturel. Le Grand-Duc peut prescrire le dépôt d'une garantie, dont le montant est destiné à couvrir, en matière d'accise, les risques inhérents à la mise à la consommation du gaz naturel.

(7) En cas d'omission de déclaration de la part d'un gestionnaire de réseau de distribution et lorsque les indications sont incomplètes ou erronées, l'Administration des douanes et accises

est habilitée, après consultation de l'autorité de régulation, à recourir à des estimations concernant le gaz naturel distribué par ce gestionnaire de réseau. Ces estimations font foi à moins qu'endéans un délai de *trois* mois le contraire soit prouvé. Les données sont considérées comme étant incomplètes ou erronées, notamment lorsque la différence entre les quantités déclarées par le gestionnaire diffère de la somme des quantités livrées par le réseau en amont et les producteurs directement connectés au réseau en question en tenant toutefois compte de pertes de réseau.

(8) Pour l'application du présent article, les gestionnaires exploitant une conduite directe sont considérés comme des gestionnaires de réseau.

(9) L'Administration des douanes et accises est chargée des contrôles au niveau du comptage et de la perception de la taxe „gaz naturel“.

L'autorité de régulation et l'Administration des douanes et accises collaborent et échangent des données sur la consommation du gaz naturel à des fins de mise en œuvre des dispositions du présent article.

(10) Tout gestionnaire de réseau doit disposer d'une „autorisation produits énergétiques et électricité“. Cette autorisation est requise auprès du Directeur des douanes et accises.

(11) Quant aux modalités de perception et de recouvrement, ainsi que pour toutes les infractions aux mesures prises en exécution du présent article, la taxe „gaz naturel“ est assimilée en tous points au droit d'accise. A cet effet, les agents des douanes et accises disposent des moyens et des compétences qui leur sont attribués en matière d'accises par la loi générale sur les douanes et accises et par les dispositions légales spécifiques concernant les accises.

Le Grand-Duc est autorisé à prendre toute mesure en vue d'assurer l'exacte perception de la taxe „gaz naturel“ due et de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette taxe est exigible.

(12) Toute omission de déclaration, toute déclaration incomplète ou inexacte et toute manœuvre ayant pour but d'éluder la taxe „gaz naturel“ seront punies d'une amende égale au décuple de la taxe pour laquelle il a été tenté d'obtenir abusivement la décharge, l'exemption, le remboursement ou la suspension, avec un minimum de 250 euros.

Indépendamment des amendes prévues, le paiement de la taxe éludée est toujours exigible.“

Le chapitre VIII *actuel* devient le chapitre IX *nouveau*.“

#### *Ad Article 31*

Le dispositif de l'article sous revue, qui envisage la prorogation de différentes dispositions destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, serait à revoir alors que les lois y visées ont été intégrées en majeure partie dans le Code du travail par la loi du 31 juillet 2006.

#### *Ad Article 40*

L'article 40 envisage l'introduction d'un nouveau fonds spécial, dénommé „Fonds d'entretien et de rénovation“, qui a pour objet l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles de l'Etat ainsi que la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles. La création de ce fonds, motivée par des raisons de transparence budgétaire, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 novembre 2006.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

