



**CHAMBRE DES DÉPUTÉS**

Session ordinaire 2010-2011

---

CC/pk

**Commission des Finances et du Budget**

**Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2010**

**ORDRE DU JOUR :**

- 6200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011
- Rapporteur: M. Alex Bodry
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen des avis des chambres professionnelles

\*

**Présents:** M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Claude Haagen en remplacement de M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

**Excusés:** M. Xavier Bettel, M. Roger Negri

\*

**Présidence:** M. Michel Wolter, Président de la Commission

- 6200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011**

**Examen des avis des chambres professionnelles**

Les chambres professionnelles n'émettent pas de remarques sur la loi budgétaire proprement dite. En revanche on retrouve dans les différents avis des réflexions générales d'ordre politique et financier. Si, au cours des deux années précédentes, il existait un large consensus sur le programme conjoncturel, on décèle actuellement un retour aux clivages traditionnels.

Les chambres salariales portent un regard assez critique sur le programme de réduction de déficit proposé par le Gouvernement, estimant que les mesures envisagées ne sont pas nécessaires.

Les chambres patronales mettent l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles, en critiquant la progression des dépenses courantes, la baisse insuffisante des frais de fonctionnement de l'Etat, l'écart entre investissements publics projetés et réalisés.

Néanmoins les différents avis présentent des points communs parmi lesquels on peut citer:

- la nécessité d'améliorer la prévision des recettes;
- la nécessité de réorienter la politique budgétaire vers une logique de résultat, d'adopter une approche qualitative plutôt qu'une approche purement quantitative;
- le manque de transparence qui persiste au niveau des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat et des dépenses d'investissements afférents.

Pour les chambres professionnelles, les défis à long terme consistent à prendre en considération la dette cachée, et à réformer le système des pensions.

### **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Le rapporteur, M. Alex Bodry, présente l'avis du Conseil d'Etat, composé d'une part de considérations générales et d'autre part de l'examen de la loi budgétaire proprement dite. Pour les détails de l'avis, il est prié de se référer au document parlementaire afférent (doc. parl. 6200<sup>3</sup>).

#### **Examen de la loi budgétaire proprement dite**

##### *Observations préliminaires*

En présentant conjointement avec le projet de loi sous revue un projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques, le Gouvernement a tenu compte des recommandations formulées à cet égard par le Conseil d'Etat dans un souci de transparence et de sécurité juridique. Il en résulte que le projet sous examen se trouve considérablement allégé par rapport aux lois budgétaires antérieures.

#### **Article 2**

L'article sous revue tient compte de l'article 100 de la Constitution d'après lequel «Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées.».

A la révision du texte proposé, le Conseil d'Etat constate que le libellé met sur un pied d'égalité «les lois et les tarifs». Comme la Constitution réserve la matière fiscale à la loi formelle, le tarif résulte de la loi; il n'a pas de force équipollente à la loi. Le Conseil d'Etat propose de redresser le libellé en lui donnant la teneur suivante:

**«Art. 2. - Prorogation des lois établissant les impôts**

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2010 sont recouverts pendant l'exercice 2011 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception.»

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

#### Article 4

L'article prévoit différentes modifications à l'endroit de l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système de quotas d'émission de gaz à effet de serre afin d'opérer une extension des domaines d'intervention et un changement des modalités de gestion du fonds de financement des mécanismes de Kyoto, dénommé désormais «Fonds climat et énergie».

Le point 3 visant la modification du paragraphe 4 de l'article 22 de la loi précitée est à supprimer sous peine d'opposition formelle, alors qu'au regard de l'article 76 de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc l'organisation de son Gouvernement, il n'appartient pas au législateur d'instituer un comité interministériel ayant pour mission de conseiller les ministres compétents.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que, d'un point de vue formel, il convient d'écrire «ministre ayant dans ses attributions l'Environnement», «ministre ayant dans ses attributions l'Energie» et «ministre ayant dans ses attributions les Finances».

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat. Toutefois elle est d'avis que l'institution de ce type de comité ne relève pas de la compétence exclusive du pouvoir exécutif et cite à titre d'illustration l'article 24 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire qui institue un tel comité interministériel. Par ailleurs, la COFIBU donne à considérer que le point 3 ne vise pas à instituer un nouveau comité interministériel, mais à modifier la composition du comité créé par la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

En ce qui concerne les propositions de texte, la COFIBU suit le Conseil d'Etat.

#### Article 6

L'article sous revue envisage différentes modifications à l'endroit du Fonds pour monuments historiques.

D'un point de vue formel, la phrase introductive de l'article 6 devrait se lire comme suit:

«L'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est remplacé par les dispositions suivantes:».

Le texte proposé envisage entre autre la situation où l'Etat intervient comme maître d'ouvrage dans la restauration de monuments classés dont il n'est pas le propriétaire. Le commentaire des articles fournit un certain nombre d'exemples qui illustrent de façon pertinente que la préservation de monuments peut requérir l'intervention des pouvoirs publics à défaut d'initiative de la part des propriétaires privés.

Toutefois, le Conseil d'Etat en renvoyant à ses observations faites dans le cadre de son avis susmentionné du 10 novembre 2009 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (doc. parl. n° 6100<sup>1</sup>) ne peut admettre qu'un

cavalier budgétaire puisse servir d'autorisation pour porter atteinte au droit de propriété. Au regard des développements du commentaire des articles, le rôle de sauvegarder des immeubles historiques, dont les propriétaires ne se préoccupent pas, appartiendrait à l'Etat en vertu de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1983 sur la conservation et la protection des sites et monuments et de l'article 16 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat. Le Conseil d'Etat accepte de retenir le principe de l'intervention envisagée du fonds. Toutefois, comme l'alinéa 2 de l'article 17.3 est inséré contrairement aux règles légistiques entre les points c) et d), il propose de faire figurer ledit alinéa à la suite du point d).

A moins qu'il y ait anguille sous roche, le Conseil d'Etat ne voit pas la pertinence de l'article 17.6, qu'il y a lieu de supprimer.

Après avoir examiné ces observations, la COFIBU décide de suivre la Haute Corporation, sauf en ce qui concerne la suppression de l'article 17.6. La COFIBU souhaite en effet conserver cet article afin de préserver la sécurité juridique.

### Article 8

Le dispositif relatif au «numerus clausus» ne donne pas lieu à observation à l'exception du paragraphe 6 qui se réfère encore de façon erronée à «l'article 282 du code des assurances sociales», qu'il y a lieu de remplacer en tout état de cause par «l'article ... du Code de la sécurité sociale».

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat en remplaçant la référence à «l'article 282 du code des assurances sociales» par «l'article 484 du Code de la sécurité sociale».

### Articles 10 à 12

Par ces cavaliers budgétaires, le Gouvernement entend répondre aux difficultés de certains administrations et services publics de recruter des spécialistes possédant les qualifications linguistiques prévues par la législation applicable. Le Conseil d'Etat n'irait pas jusqu'à rappeler sa critique de l'approche prosaïque adoptée sous pression. Toujours est-il d'avis que du moment où l'on n'est pas en présence d'emplois participant directement à l'exercice de la puissance publique, le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes doit s'appliquer pleinement. Or, d'après ce droit, la langue ne constitue pas *a priori* un empêchement à l'exercice du droit à la libre circulation.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat marque son accord avec les assouplissements envisagés.

Quant à la forme, Le Conseil d'Etat rappelle qu'il faut indiquer dans le dispositif de chacune de ces trois dispositions modificatives la loi appelée à être modifiée. La loi qu'il est proposé de modifier à l'article 12 sous avis peut être référée sous forme de son intitulé abrégé. Il conviendra ainsi d'écrire:

***«Art. 10. Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat***

A l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le point f) est complété comme suit: (...)

***Art. 11. Modification de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat***

A l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, le point e) est complété comme suit: (...)

**Art. 12. Modification de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques**

Le point 6 de l'article 2 de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques est supprimé.»

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Article 37

En ce qui concerne l'emprunt envisagé par l'article sous revue, le Conseil d'Etat renvoie aux observations faites dans le cadre des considérations générales de son avis.

Article 38

Compte tenu des engagements pris, l'article sous revue autorise le Gouvernement, que le Conseil d'Etat recommande d'écrire avec lettre initiale majuscule, à augmenter le montant des prêts remboursables à octroyer au Fonds monétaire international. La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 39

L'article sous revue proroge la mesure transitoire maintenant l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à 140 millions d'euros. Le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de cette mesure au-delà de son terme initialement fixé à l'exercice 2009 a ramené la part de l'Etat à un niveau difficilement conciliable avec les engagements pris au moment de l'institution de l'assurance dépendance en 1999. Aussi, invite-t-il le Gouvernement à procéder sans délai à l'analyse financière envisagée lors de l'introduction de la mesure transitoire en 2006.

**Echange de vues**

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- L'emprunt accordé par le Luxembourg à la Grèce, dans le cadre du plan de sauvetage, constitue une opération de trésorerie classique. Il s'agit d'un contrat de prêt qui ne se traduit pas par une dépense. En revanche les intérêts générés par le prêt sont comptabilisés en tant que recettes.
- En ce qui concerne l'écart qui existait traditionnellement entre investissements publics projetés et réalisés, cet écart a été substantiellement réduit suite à l'introduction des décotes. Cela vaut pour l'ensemble des fonds.
- L'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros arrive à échéance en 2013. Le fonds de la dette pourrait théoriquement être doté au fur et à mesure afin d'anticiper ce remboursement. Or il convient de préciser d'une part que le Luxembourg est le seul pays de la zone euro à disposer de ce type de fonds, d'autre part, que la situation financière et budgétaire actuelle ne permet pas de doter le fonds en vue du remboursement du capital. En revanche le dividende de 120 MEUR a été doté au fonds. En outre, il n'est pas exclu que la participation soit cédée avant l'échéance de l'emprunt.

- D'après les dernières estimations concernant l'exécution probable du budget 2010, les recettes devraient dépasser de 700 MEUR les prévisions. Ces 700 MEUR ne constituent pas pour autant une plus-value, et le budget 2010 restera déficitaire.

M. le Ministre évoque par ailleurs le plan d'aide à l'Irlande, en précisant que la mission de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du FMI, dépêchée à Dublin, devra d'abord mener à bien son analyse. Le plan d'aide pourrait, le cas échéant, être mis en place par le biais du Fonds européen de stabilité financière.

## **Divers**

En ce qui concerne le calendrier des réunions, les membres de la Commission décident de:

- Convoquer une réunion le 30 novembre 2010, à l'issue de la séance publique, avec l'ordre du jour suivant:

PL 6166 (Projet de loi portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique (...))

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Ce projet de loi pourrait ensuite figurer sur l'ordre du jour de la séance publique du 2 décembre 2010.

- Compléter l'ordre du jour de la réunion du 23 novembre 2010 par le point suivant:

PL 6170 (Projet de loi concernant les organismes de placement collectif et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu)

- Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Luxembourg, le 19 novembre 2010

La secrétaire,  
Carole Closener

Le Président,  
Michel Wolter