

N^{os} 6009³

6010⁴

6011⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

PROJET DE LOI

portant modification de l'article 8 et de l'article 20 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics

PROJET DE LOI

portant modification de l'article 80 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**
- et de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(31.3.2009)

Par dépêche du 11 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat les projets de loi repris sous rubrique. Les textes des projets de loi étaient accompagnés d'exposés des motifs et de commentaires des articles.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués au Conseil d'Etat comme suit:

- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 19 mars 2009;
- l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 23 mars 2009;
- l'avis de la Chambre de commerce, par dépêche du 27 mars 2009.

Les trois projets sous revue 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. Ils 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, s'ils étaient fournis – *quod non* –, 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 s'il partage la finalité d'une implication publique dans le système de garantie, le Conseil d'Etat est d'avis qu'on ne saurait dégager le secteur financier de sa responsabilité en la matière. Aussi exige-t-il que ce volet fasse l'objet d'une loi séparée que le Conseil d'Etat traitera dans un avis à part (*No 6011B*).

Le présent avis se limitera donc au volet „finances publiques“ qui comporte trois aspects:

- Au-delà de l'important programme d'investissements publics inscrit dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le Gouvernement entend accélérer le programme d'investissement en avançant la réalisation de certains autres projets.
- La modification de la législation sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a pour finalité de transposer la velléité du Gouvernement de relever les seuils à déterminer en application de l'article 99 de la Constitution en dessous desquels il est dérogé à la règle constitutionnelle d'après laquelle „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“.
- Enfin, le Gouvernement entend simplifier les procédures d'attribution des marchés publics en procédant à une modification des procédures afférentes.

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

L'approche de ce projet de loi s'inscrit dans la politique anticyclique voulue par le Gouvernement pour lutter contre les effets de la crise. Dans son avis du 11 novembre 2008 relatif au projet de budget pour 2009, le Conseil d'Etat avait fait état de son souci de voir le déficit budgétaire se creuser sous l'effet de la surévaluation des recettes par rapport aux prévisions retenues. Ce risque est accru par les nouvelles mesures législatives projetées.

Nonobstant cette appréhension, les modifications prévues à l'endroit des articles 26 (Fonds d'investissements publics) et 29 (Fonds des routes) qui avancent la mise en œuvre d'un certain nombre de projets de travaux publics ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*

PROJET DE LOI

portant modification de l'article 8 et de l'article 20 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics

Dans le plan de relance général développé par le Gouvernement, le projet de loi sous avis a pour but déclaré d'accélérer les investissements de l'Etat, des communes et des établissements publics grâce à l'assouplissement des règles autorisant le recours à certaines formes allégées en matière de marchés publics.

Article 1er

L'article 8 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, que le projet sous avis entend modifier, prévoit dans sa teneur actuelle que la voie ordinaire et générale en matière de marchés publics, la soumission publique, peut être écartée au profit de la forme soit de la soumission restreinte sans publication d'avis soit du marché négocié, si certaines conditions sont remplies. La condition principale – le montant total du marché – est fixée dans la loi de 2003 moyennant fixation d'un plafond supérieur (8.000 euros hors TVA, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1er janvier 1948) au-delà

duquel le régime spécial ne s'applique plus, mais la loi autorise un règlement grand-ducal à intervenir pour fixer un seuil plus bas. Ce seuil réglementaire est actuellement fixé à 55.000 euros. Le projet de loi sous examen modifie ce régime en transformant le seuil au-delà duquel le régime spécial fondé sur le seuil de 55.000 euros – en nouveau palier légal inférieur à partir duquel le régime exceptionnel devient possible et dont la détermination reste abandonnée à la forme du règlement, et en fixant un nouveau plafond supérieur – 14.000 euros, hors TVA, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1er janvier 1948.

Cette façon de procéder paraît plutôt compliquée. Elle présente aux yeux du Conseil d'Etat le désavantage majeur qu'elle aboutit à un effet inverse à celui que les auteurs du projet de loi affirment rechercher. Alors que jusqu'à présent, c'étaient précisément les marchés de faible envergure (inférieurs à 8.000 euros, indice 100) qui pouvaient faire l'objet de l'une des procédures de soumission accélérées, les auteurs du projet de loi introduisent pour l'avenir un seuil inférieur de 55.000 euros en dessous duquel ce sont les règles normales en matière de marchés publics qui jouent. Autrement dit, les marchés publics les moins importants seraient à l'avenir encombrés des règles procédurales les plus lourdes. Si le but poursuivi par le projet de loi tel qu'il est énoncé par l'exposé des motifs (nécessité pour les pouvoirs adjudicateurs de „pouvoir réagir rapidement et efficacement dans le cadre des missions de service public leur confiées ... et en vue d'accélérer les projets d'investissement“) doit être atteint, ne faudrait-il pas réduire le seuil inférieur en dessous des 55.000 euros ou l'éliminer simplement, tout en augmentant le seuil supérieur?

Pour ce qui est des autres dispositions du projet de texte pour cet article 1er, le Conseil d'Etat estime que le renforcement des conditions sous lesquelles des soumissions peuvent prendre la forme de la soumission restreinte sans publication d'avis ou celle du marché négocié, constituent un contrepois non excessif par rapport à l'ouverture du seuil supérieur.

Article 2

Le projet de loi sous examen introduit, comme mode de publication d'une norme interne, la voie électronique, par opposition à la forme traditionnelle du Mémorial, ou, pour le moins, d'une publication sous forme écrite ou imprimée. Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec cette innovation, d'autant plus que la publication par voie électronique des cahiers spéciaux des charges s'adresse non pas prioritairement à un grand public, mais à un public spécialisé et averti.

*

PROJET DE LOI
portant modification de l'article 80 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
et de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur
financier

En aval de la révision constitutionnelle du 16 juin 1989, le législateur avait fixé le seuil à partir duquel son autorisation serait requise à 7.500.000 euros pour toute aliénation ou acquisition d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat, et à 15.000.000 euros pour toute acquisition d'une propriété immobilière par enchères publiques, ces montants correspondant à la valeur 503,26 de l'indice annuel des prix à la construction. D'après le dispositif proposé, ces montants sont portés à 40.000.000 euros (indice annuel des prix à la construction, valeur 669,88 en 2008).

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 de 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. Le relèvement conséquent du seuil de 7.500.000 à 40.000.000 euros envisagé par le projet sous revue soustrait au contrôle *ex ante* de la Chambre des députés la plupart des projets d'investissement. On peut certes arguer que par le biais des autorisations budgétaires annuelles le pouvoir législatif pourrait refuser l'engagement de dépenses au profit de tel ou tel projet. Toujours est-il que le législateur ne sera désormais plus impliqué dans le détail de la planification. La nécessité de présenter le contenu du projet dans le cadre d'un projet de loi n'imposait-elle pas aux auteurs une certaine rigueur indispensable dans le contexte de dépenses publiques? L'intervention du législateur serait-elle la seule cause des retards que prend la réalisation des grands travaux publics? Le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer au projet sous avis. 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, il y a lieu de redresser l'intitulé du projet de loi sous revue. Alors que d'après l'article 100 de la loi 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: „*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 de l'observation liminaire 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 No 6011A 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“

Le dispositif du projet de son côté serait repris sous un „Article unique“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,
Yves MARCHI

Le Président,
Alain MEYER