

N° 6597¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**relatif à la coordination et à la gouvernance des finances
publiques et modifiant:**

- a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité
et la trésorerie de l'Etat**
- b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une
inspection générale des finances**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(19.6.2014)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président-Rapporteur; MM. Guy ARENDT, Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Luc FRIEDEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Jean-Claude JUNCKER, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi 6597 a été déposé par le Ministre des Finances le 22 juillet 2013.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles du projet de loi et une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 10 octobre 2013, ceux de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce des 5 et 11 novembre 2013. La Chambre des salariés a émis son avis le 12 novembre 2013.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 10 décembre 2013.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés en date du 10 mars 2014.

La Chambre de Commerce a présenté son avis complémentaire le 22 avril 2014.

Une proposition d'amendement complémentaire de la Banque centrale du Luxembourg date du 15 mai 2014.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 20 mai 2014.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 20 mai 2014, M. Eugène Berger a été désigné rapporteur du projet de loi.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 27 mai 2014. Lors de la même réunion, la COFIBU a également adopté un amendement au projet de loi.

En date du 28 mai 2014, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a déposé son avis concernant le projet de loi.

Le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire le 3 juin 2014.

La COFIBU a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 19 juin 2014.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

„La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le **rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres**, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques **dans l'ensemble de la Communauté**, une expansion continue et équilibrée, **une stabilité accrue**, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.¹“ L'article 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957 dresse les grandes lignes auxquelles les politiques de la Communauté, appelée Union européenne par la suite, s'appuiera pendant plus d'un demi-siècle. En effet, les valeurs mentionnées ci-dessus constituent aujourd'hui comme hier les fondements de la communauté de destin qu'est l'Union européenne.

L'établissement d'une **communauté d'intérêts**, à travers la mise en place d'un marché qui réunit les relations de personnes de différents contextes nationaux, a mis en place un système d'interdépendance concrète de tous les jours, que ce soit au niveau des transactions économiques ou des échanges sociaux. Peu à peu et de manière soutenue, la communauté européenne est devenue une entité au destin commun, donc aussi de solidarité effective.

En même temps, le filet d'interconnexion institutionnel est vécu de plus en plus dense et a entraîné non seulement une solidarité au sein de cette communauté, mais aussi la responsabilité de chacune des entités constituantes. Afin d'assurer le développement harmonieux et général de tous les membres, les gouvernements nationaux se sont donné des règles de **rapprochement de leurs politiques économiques**. Cette responsabilité existe par rapport à la population nationale et à travers les mécanismes communautaires. Elle concerne l'ensemble des citoyens de l'Union européenne. Elle s'applique en premier lieu au niveau des finances publiques.

La discipline budgétaire de chaque pays est un instrument élémentaire pour garantir la **stabilité** de la communauté d'intérêts. Ces lignes directrices aident les autorités nationales à investir les recettes émanant des efforts de leurs populations de manière efficace et responsable, et par conséquent, de contribuer à la construction d'un destin commun. Des finances publiques équilibrées et basant notamment sur une réforme budgétaire avec un „*Budget d'une nouvelle génération*“ telle qu'elle est préconisée par le Ministre des Finances constituent la clé de voûte afin de permettre la mise en œuvre des politiques qui relèvent les défis de nos temps, que ce soit au niveau économique ou social. On y reviendra par la suite.

En d'autres termes, une situation saine des finances publiques est la condition *sine qua non* afin de s'assurer qu'un Etat puisse être en mesure d'intervenir dans l'intérêt de ses citoyens et de contribuer par là même à la stabilité de l'Union européenne et donc de cette communauté de destin.

*

3. HISTORIQUE

Le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans le contexte de tout un éventail de mesures qui ont vocation à renforcer le dispositif des instruments devant permettre de garantir l'équilibre des finances publiques. La crise économique et financière ayant fortement ébranlé à la fois les finances publiques de tous les Etats membres de l'Union européenne et la confiance des marchés dans leur pérennité, il a été impérieux de stabiliser cette situation par des mesures tangibles et efficaces.

Avec le Traité de Maastricht, le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM) a été donné en instituant simultanément un ensemble cohérent de critères garantissant la pérennité des finances publiques, encore appelés „*critères de convergence*“, mettant en musique l'ambition du Traité de Rome concernant „*le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres*“. Il a été prévu une procédure concernant les déficits excessifs, les critères de convergence avec le plafonnement à 3% pour le rapport entre le déficit des administrations publiques et le PIB et la limitation à 60% du rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB.

Ce dispositif de convergence des politiques économiques a été complété et précisé par le Traité d'Amsterdam avec l'adoption du „*Pacte de stabilité et de croissance*“. Afin de garantir la discipline

¹ L'accentuation de certaines parties du texte a été faite par le rapporteur du présent document.

budgétaire, indispensable au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le volet préventif de ce pacte a établi le „renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques“. A cette fin, le concept de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) a été introduit. Il doit permettre, parallèlement avec le programme de stabilité, d'assurer la surveillance multilatérale des évolutions budgétaires des Etats membres.

En 2005, le Pacte de stabilité et de croissance a été réformé. Cet accord a confirmé les critères de Maastricht tout en prévoyant la possibilité de s'en écarter temporairement si les Etats en question ont mis en œuvre des réformes structurelles ayant un impact positif sur la viabilité des finances publiques à long terme. Il y a également eu un renforcement du „bras préventif du Pacte“ par une surveillance des projections futures des finances publiques par la différenciation par Etat membre des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT). Du côté dissuasif, les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur OMT ont été incités à obtenir une amélioration annuelle substantielle de leur situation budgétaire. Un dérapage significatif des finances publiques d'un Etat par rapport à l'OMT entraîne le lancement, à l'encontre de l'Etat en question, d'une procédure d'alerte précoce ou encore la formulation d'une recommandation à l'Etat avec la potentialité de se voir imposer des amendes.

Suite à la crise économique et financière et à la crise de la dette souveraine, les efforts déployés ont abouti à un engagement vers une discipline budgétaire renforcée et une coordination des politiques économiques. Par la suite, les mécanismes du „semestre européen“ ont été introduits en septembre 2010. Selon les principes de la surveillance des positions budgétaires et de la convergence des politiques économiques, il est demandé au printemps de chaque année aux Etats membres de présenter à la Commission simultanément leur programme de stabilité ou de convergence (PSC) et leur programme national de réformes (stratégie UE 2020).

C'est aussi dans ce contexte qu'a été approuvé, le 8 novembre 2011, un nouveau paquet sur la gouvernance, dénommé par la suite le „Six-Pack“. Ce texte prévoit un changement au niveau des sanctions financières. Au cas où un Etat, contre lequel une recommandation a été prononcée, ne réagit pas à cette dernière, le Conseil pourra dorénavant lui imposer, sur proposition de la Commission, une sanction financière, sauf si une majorité qualifiée d'Etats membres s'y oppose (vote à la „majorité qualifiée inversée“). Les nouvelles règles visent également le renforcement du volet préventif du Pacte de stabilité en introduisant des limites pour la croissance annuelle des dépenses publiques. Pour ce qui est de la directive sur les cadres budgétaires des Etats membres², il convient de noter que celle-ci énonce des règles qui concernent les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire, donc la méthode budgétaire.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, encore appelé „Pacte Budgétaire“, a été signé le 2 mars 2012 par les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque³. Il vise à préserver la stabilité de la zone euro en prévoyant des procédures et des règles qui vont au-delà des obligations de la version révisée du Pacte de stabilité de 2011 „Six-Pack“. La principale disposition du Traité (article 3) impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement „en équilibre ou en excédent“. Cette règle, encore appelée „règle budgétaire“ ou „règle d'or“, est remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays (OMT), avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%. La notion de „structurel“ ne tient pas compte des répercussions des aléas momentanés de la conjoncture sur les finances publiques; les comptes publics sont donc exprimés et évalués en l'absence des effets de la crise.

En outre, un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) et un calendrier de trajectoire d'ajustement vers cet objectif, proposés par la Commission, sont à définir dans le cadre des lois de programmation financière pluriannuelle des Etats membres. Ces derniers s'engagent également à mettre en place un **mécanisme de correction „déclenché automatiquement“** si des écarts importants par rapport à l'OMT

2 Etant donné que ces mesures sont, d'une part, déjà très largement d'application au Luxembourg et que, d'autre part, la Commission a noté dans une déclaration du 7 mars 2011 que la transposition de cette directive pourra se faire par une multitude d'actions spécifiques, de nature législative ou non, la transposition formelle de cette directive par une législation spécifique ne s'impose pas.

3 S'agissant d'un traité interétatique et non pas d'un traité modifiant les traités de l'Union européenne, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne relève d'une nature juridique particulière.

sont constatés. Le Traité impose l'intervention d'**institutions indépendantes** chargées de vérifier le respect de ces règles. En ce qui concerne les réformes structurelles, les Etats membres soumis à une procédure pour déficit excessif auront par ailleurs l'obligation de mettre en place un „*programme de partenariat budgétaire et économique*“. La transposition de la règle d'équilibre budgétaire peut être vérifiée par la Cour de justice de l'Union européenne.

Le 30 mai 2013 est entré en vigueur un paquet législatif dénommé „*Two-Pack*“, qui complète et renforce le „*Six-Pack*“. Ce paquet s'articule autour de deux règlements prévoyant, premièrement, que les Etats membres sont tenus de transmettre à la Commission, pour le 15 octobre au plus tard, le **projet de budget** pour l'année suivante. Cette disposition se place donc dans le cadre du semestre européen. Si les recommandations de la Commission exprimées après une lecture de ces documents ne sont pas contraignantes, les Etats en question pourront néanmoins se voir exposés à des sanctions. Deuxièmement, ce paquet prévoit un **contrôle renforcé** et plus strict des pays de la zone euro en difficultés en autorisant une surveillance accrue d'un pays à risque, même s'il ne fait pas l'objet d'un programme d'aide financière, et en créant un cadre commun pour l'attribution d'aides financières. En aucun cas, ces deux règlements ne remettent en cause la souveraineté des Parlements nationaux qui continueront d'exercer pleinement l'exercice de leurs prérogatives budgétaires.

*

4. OBJET DU PROJET DE LOI

Suite au paquet sur la gouvernance „*Six-Pack*“, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne („*Pacte Budgétaire*“) et au „*Two-Pack*“, une série de dispositions sont à intégrer dans le droit national. Le projet de loi sous rubrique prévoit par conséquent de renforcer le contexte légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques afin de mettre en place:

1. la règle budgétaire comme spécifiée à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne qui dispose que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent (prévue à l'article 2 du projet de loi sous rubrique);

Cette règle est considérée comme étant respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques (administration centrale, administrations locales⁴ et administrations de sécurité sociale) correspond à l'objectif à moyen terme. Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles ou temporaires.

2. la fixation dans le droit national d'un objectif à moyen terme (OMT) et d'une trajectoire permettant de l'atteindre comme prévu dans le Pacte Budgétaire. La loi en projet prévoit de fixer cette trajectoire dans le cadre de lois de programmation financière pluriannuelle (prévue à l'article 3 du projet de loi);

Les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par le Luxembourg dans le cadre des programmes de stabilité respectifs. De manière générale, ils doivent obligatoirement respecter la limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB ou de 1% du PIB pour les Etats membres dont le taux d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB. L'objectif à moyen terme est fixé à un niveau qui „*garantit la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers la soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics*“. Il y a également obligation de „*veiller*“ à une convergence rapide vers l'objectif budgétaire à moyen terme, d'après un calendrier qui est arrêté sur proposition de la Commission européenne.

3. un mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement lorsqu'un Etat signataire s'écarte de manière importante de son objectif budgétaire à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement, comme expliqué dans le Pacte Budgétaire (prévu à l'article 6 du projet de loi);

Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. Le fonctionnement du mécanisme

⁴ Dans son avis du 28 mai 2014, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises émet une série de remarques à ce sujet.

de correction automatique se base sur les statistiques sur les finances publiques telles qu'elles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux et telles qu'elles sont en vigueur au niveau de l'Union européenne. Il importe de rappeler que le Pacte budgétaire permet aux Etats membres de s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles.

4. au niveau national (article 3 du Pacte Budgétaire), une institution qui sera chargée de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique;

Le projet de loi initial du 22 juillet 2013 confiait cette mission à la Banque centrale du Luxembourg (BCL). Dans son avis du 18 décembre 2013, la Banque centrale européenne (BCE) redoute que ces attributions puissent aller au-delà des activités de suivi de la Banque centrale du Luxembourg qui sont la conséquence, ou sont liées, directement ou indirectement, à l'exécution de sa mission de politique monétaire. En effet, la BCE estime que l'attribution de ces tâches à une Banque centrale nationale risque de porter atteinte aux missions de politique monétaire et à l'indépendance de la BCL. Par ailleurs, une telle situation serait susceptible de poser des risques pour l'accomplissement par la BCL de sa mission de politique monétaire. Par conséquent, l'amendement gouvernemental n° 7 du 10 mars 2014 mentionne l'instauration d'un „*Conseil national des finances publiques*“ comme organisme indépendant suivant l'article 3 du traité du „Pacte Budgétaire“ (prévu à l'article 7 du projet de loi).

Cet organe se compose des membres suivants:

- deux membres proposés par la Chambre des Députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par les Chambre de Commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et par la Chambre des salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.

Les membres du Conseil sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Ils sont nommés pour une durée renouvelable de quatre ans. En cas de vacance de poste, il est pourvu, dans le délai d'un mois, à la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat du membre qu'il remplace. Les membres du Conseil exercent leur mission en toute neutralité et indépendance. Le Président est élu par les membres du Conseil, à la majorité absolue des voix.

5. un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins, „*afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle*“ („*Six-Pack*“; prévu à l'article 3 du projet de loi);

La loi de programmation financière pluriannuelle sera déposée à la Chambre des Députés au courant du mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget. S'étendant sur la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance, la loi de programmation financière pluriannuelle a pour vocation de constituer le fondement de cette actualisation du programme de stabilité et de croissance.

L'évolution pluriannuelle des recettes et dépenses de l'Etat se fera sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

Dans ce contexte, le Gouvernement a déjà lancé le programme „*Budget d'une Nouvelle Génération*“, piloté par le ministère des Finances.

6. comme prévu par le „*Two-Pack*“, une procédure budgétaire entrera en vigueur si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le Parlement avant le 1er janvier de l'année à laquelle le budget s'applique, procédure traditionnellement qualifiée de „*procédure des douzièmes provisoires*“ (prévue à l'article 9 du projet de loi);

Cette procédure a, par exemple, été appliquée fin 2013. En effet, le 17 décembre 2013, la Chambre des Députés a voté le projet de loi sur les crédits provisoires, appelés également douzièmes provisoires. Ce budget transitoire consistait à reconduire au-delà du 1er janvier 2014, et jusqu'au 30 avril 2014, certaines dispositions du budget de l'Etat de 2013 pour assurer le fonctionnement régulier des

ministères, administrations et autres services publics. Par conséquent, cette procédure, fréquemment appliquée dans les années 1960, est formalisée par le projet de loi sous rubrique.

7. une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.) et les prises de participation dans des sociétés privées et publiques. Cette mesure suit une directive du „Six-Pack“ (prévue à l'article 8 du projet de loi).

Cette disposition met en œuvre une série d'obligations en matière de transparence, statistiques et coordination de la part des administrations publiques.

Pour une vue plus aisée en matière des différents instruments mis en place, un tableau récapitulatif est présenté ci-dessous:

	<i>instrument mis en place par le projet de loi</i>	<i>son cadre européen respectif</i>	<i>article respectif du projet de loi (initial)</i>
1	la règle budgétaire	Pacte Budgétaire	article 2
2	l'objectif à moyen terme (OMT)	Pacte Budgétaire	article 3
3	le mécanisme de correction	Pacte Budgétaire	article 6
4	l'institution de vérification indépendante	Pacte Budgétaire	article 7
5	le cadre budgétaire à moyen terme	Six-Pack	article 3
6	la „procédure des douzièmes provisoires“	Two-Pack	article 9
7	la communication d'informations	Six-Pack	article 8

La fiche financière jointe au projet de loi du 22 juillet 2013 prévoit un coût annuel du projet de loi se chiffrant à 398.000 euros pour la mise en place de quatre inspecteurs des finances supplémentaires. La fiche financière jointe au projet de loi amendé du 10 mars 2014 note un coût annuel additionnel à celui prévu initialement de 231.000 euros sous l'hypothèse que le secrétariat de l'organe indépendant prévu à l'article 7 du projet de loi („*Conseil national des finances publiques*“) sera composé à moyen terme de deux agents de la carrière supérieure et d'un agent de la carrière moyenne. Le coût annuel est donc estimé à 398.000 euros + 231.000 euros = 629.000 euros en tenant compte des dépenses qui résultent prévisiblement des engagements auprès de l'Inspection générale des Finances.

*

5. CONTEXTE LUXEMBOURGEOIS

Le projet de loi sous rubrique place le Luxembourg sur la trajectoire de la construction progressive d'une communauté économique qui vise une situation des finances publiques saines et par là même un développement continu du niveau de vie de ses citoyens. En effet, comme l'avait énoncé le rapport du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014, la situation budgétaire au Luxembourg demande à ce que le respect des règles budgétaires européennes soit garanti. En effet, la dernière note du Comité de prévision pour la période 2014-2018, présentée à la Commission des Finances et du Budget en date du 9 avril 2014, estime qu'à politique inchangée la dette publique brute du Luxembourg se chiffrerait à 16,344 milliards d'euros d'ici 2018, soit à environ 26,6% du PIB. Les charges d'intérêts encourues par l'administration publique pour financer cette dette se chiffreraient alors à quelque 330 millions d'euros. En d'autres termes, l'orientation future des politiques au Luxembourg dépend de l'application des instruments proposés au niveau européen.

Dans le contexte d'une utilisation responsable des ressources publiques, il est à noter que l'établissement du projet de Budget pour l'exercice 2014 s'est déjà effectué dans les conditions particulières du semestre européen. Les réformes budgétaires que le Ministre des Finances s'est proposé à mettre en œuvre dès l'exercice 2015 consistent dans une mise à plat de la situation financière de l'Etat. Quels que soient ses détails, l'approche devra permettre de sortir d'une logique comptable taillant dans les dépenses et les investissements sans se soucier des effets que ces coupes budgétaires auront sur les politiques engagées par le Gouvernement. Le programme de consolidation doit se baser sur des données exactes et des informations tangibles concernant tous les postes budgétaires afin d'avoir une vue exacte sur l'évolution qu'ils ont connue et connaîtront.

Le Gouvernement a lancé le programme „*Budget d'une Nouvelle Génération*“, piloté par le ministère des Finances. Il s'est fixé pour objectif à la fois la réalisation de gains substantiels à l'horizon 2018 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la sécurité sociale – et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques. Dans cette perspective, le Gouvernement a décidé de lancer sur l'ensemble du périmètre public des groupes de travail thématiques et transversaux pour identifier les initiatives respectives.

Ces efforts démontrent que le projet de loi sous rubrique contient les premiers éléments d'une réforme budgétaire, d'une part, en ce qui concerne la méthode de l'établissement du budget, et d'autre part, sa forme et son contenu. Les initiatives prises montrent également le parallélisme entre les réflexions émises au niveau européen et l'approche déjà empruntée au Luxembourg au sujet de la consolidation budgétaire.

*

6. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans son avis du 10 octobre 2013, la Chambre des fonctionnaires et employés publics formule une série de remarques. Premièrement, elle tient à rappeler que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne a passé outre, lors de son élaboration, le contrôle démocratique qui selon elle devrait caractériser toute réforme de l'Union européenne.

Ensuite, renvoyant au texte du Traité qui précise vouloir respecter les prérogatives des parlements nationaux, elle remarque que l'introduction d'un mécanisme de correction automatique avec un contrôle par une institution internationale empiéterait sérieusement sur le pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés, voire sur celui du Gouvernement. Elle s'oppose dès lors fermement à une dévolution relevant des prérogatives législative et exécutive, à des institutions internationales, comme proposé par le projet de loi sous avis.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait sienne la considération des auteurs du Traité portant sur „*la nécessité pour les gouvernements de maintenir des finances publiques saines et soutenables et de prévenir tout déficit public excessif (...) pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble*“. Elle s'inquiète que les dispositions projetées enferment davantage les Etats membres dans une rigueur budgétaire engendrant notamment une hausse supplémentaire du chômage. De manière plus générale, les règles et les sanctions annoncées en cas de non-respect mettraient en danger le modèle social européen.

Elle remarque encore que la potentialité de sanctions, en cas de non-respect des engagements du Traité, n'a guère contribué jusqu'à présent à endiguer les déficits et les dettes publiques. Elle doute par conséquent de l'efficacité des mesures proposées au sein du projet de loi sous avis.

Enfin, elle félicite le gouvernement d'avoir refusé à l'époque d'intégrer les modifications projetées dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Les innombrables nouveaux calculs annuels et la multiplication des études justificatives formelles à rédiger n'iraient pas dans le sens de la simplification administrative.

Dans son avis du 5 novembre 2013, il est clair pour la Chambre des métiers qu'il est impératif d'enrayer la dégradation continue des finances publiques au Luxembourg. Dans son analyse, elle remarque que la cause de la détérioration des finances publiques à partir du début du nouveau millénaire résidait dans l'apparition de déficits récurrents au niveau de l'administration centrale à partir de l'exercice 2002 (l'année 2007 faisant exception), alors que le volume de recettes n'arrivait plus à couvrir celui des dépenses. Même le surplus de la sécurité sociale n'était pas en mesure de compenser le déficit de l'administration centrale. Dans ce sens, la Chambre des métiers invite le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin de redresser la situation budgétaire. Ces efforts devraient aussi inclure des réductions au niveau des dépenses de fonctionnement et du budget social. Elle critique également une augmentation de la charge fiscale des ménages et des entreprises, vu l'effet d'une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs.

En général, la Chambre des métiers accueille favorablement le présent projet de loi qui transpose en droit national les principes arrêtés au niveau de l'Union européenne pour retrouver la discipline budgétaire nécessaire à l'assainissement des finances publiques. En même temps, elle regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas réalisé une réforme plus fondamentale de la procédure budgétaire, à travers le remplacement d'une logique des moyens par une logique de performance.

Dans son avis du 11 novembre 2013, la Chambre de Commerce émet une série de commentaires. Elle se félicite de la mise en œuvre, au niveau national, de plusieurs instruments importants en matière de discipline budgétaire issus du cadre européen afférent. Ces mesures devraient contribuer à réorienter les finances publiques luxembourgeoises sur le chemin de l'équilibre et de la soutenabilité. La Chambre de Commerce invite les autorités publiques à utiliser la nouvelle gouvernance à bon escient.

Selon cet avis, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne prévoit un renforcement de la nature contraignante de certaines dispositions en matière de discipline budgétaire et ajoute des clarifications en ce qui concerne les mécanismes de correction. Le projet de loi sous avis, bien qu'il puisse être considéré comme un „*pas dans la bonne direction*“ n'est, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'un début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire de l'Etat. Elle juge aussi qu'en cas de mise en œuvre de ses recommandations, le projet de loi aurait un „*impact sur les finances publiques*“ qui serait „*favorable*“, voire „*très favorable*“.

En date du 22 avril 2014, la Chambre de Commerce produit un avis complémentaire dans lequel elle revient sur certaines de ses remarques de nature technique émises dans son avis du 11 novembre 2013.

L'avis de la Chambre des salariés date du 12 novembre 2013. Elle y décrit les répercussions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance comme étant „*néfastes*“. C'est pourquoi elle ne peut que dénoncer le contenu du projet de loi sous avis qui reprend les exigences du Traité, alors que celui-ci chercherait à réduire les marges de manœuvre budgétaires des Etats membres. Elle redoute que ces dispositions ne mènent à des politiques budgétaires d'affaiblissement social. Elle promeut, en revanche, l'adoption d'alternatives et appelle au respect d'une véritable règle d'or, capable de favoriser la relance de l'économie et de l'investissement.

Par ailleurs, elle remarque que la compétence budgétaire des parlements nationaux pourrait être mise en question par l'installation d'une autorité de vérification, une mesure qu'elle ne voit pas d'un bon œil.

*

7. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Dans son avis du 28 mai 2014, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises émet une série de remarques quant aux éventuelles implications du projet de loi sous rubrique.

Remarquant que le Luxembourg dispose déjà à ce point d'un cadre légal permettant de prévenir d'éventuels dérapages financiers du secteur communal, il précise certaines spécificités de la gestion budgétaire communale par rapport au niveau national. L'avis conclut que le respect par les communes des règles du mécanisme européen de discipline budgétaire devrait prendre la forme d'un engagement politique, mais que le législateur ne devrait pas prévoir des objectifs contraignants assortis de sanctions.

*

8. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Intitulé du projet de loi

Par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 1), l'intitulé du projet de loi est modifié afin de le mettre en concordance avec l'intitulé de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que l'intitulé initial du projet de loi sous avis ne comporte pas de subdivision en points a) et b). Dès lors, le libellé de l'amendement sous examen qui complète le point a) (et non pas l'„alinéa a)“), n'existant pas dans l'intitulé initial, ne donne pas de sens.

La Commission des Finances et du Budget constate que, comme l'arrêté de dépôt du projet de loi portait un intitulé abrégé et que c'est l'intitulé figurant sur cet arrêté qui est repris par la Chambre des députés comme intitulé officiel du projet de loi, l'intitulé complet, figurant dans le document déposé

par le ministre des Finances n'a pas été retenu comme intitulé du projet de loi. Ceci explique le commentaire du Conseil d'Etat qui ne connaît, officiellement, que la version abrégée de l'intitulé.

La Commission des Finances et du Budget décide de prendre comme intitulé du projet de loi celui figurant dans le texte coordonné annexé aux amendements gouvernementaux (voir doc. parl. n° 6597⁵) et libellé comme suit:

„Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant:

- a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat
- b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances“

Chapitre 1 – Champ d'application

Article 1er

Le Pacte de stabilité et de croissance a introduit un nouveau cadre de référence pour la définition et la mise en œuvre des politiques budgétaires des Etats membres.

Ce cadre se réfère à un ensemble plus vaste que celui qui est délimité par le budget de l'Etat, tel qu'il est établi, d'après les règles de la comptabilité publique, au niveau des différents Etats membres de l'Union européenne.

Le cadre budgétaire européen se compose des trois sous-secteurs des administrations publiques, à savoir les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

Les unités institutionnelles qui font partie du secteur des administrations publiques sont les suivantes:

- a) les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés publiques, ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique, ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands;
- b) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont d'autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par les administrations publiques;
- c) les fonds de pension autonomes s'ils sont obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires et si une administration publique est responsable de leur gestion pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle que, conformément au Pacte de stabilité et de croissance dont les règles techniques sont fixées par les règlements du Conseil (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires, ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et n° 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, l'article sous examen introduit un nouveau cadre de référence pour la définition et la mise en œuvre de la politique budgétaire. Le champ d'application des nouvelles règles de discipline budgétaire est étendu, conformément au règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, aux administrations locales et à la sécurité sociale.

A cet égard, le Conseil d'Etat constate que la seule disposition du présent projet de loi qui fait référence aux administrations locales et à la sécurité sociale est l'article 5 qui se limite à prévoir la contribution de ces deux niveaux au respect des nouvelles règles budgétaires. Le Conseil d'Etat revient sur cette question dans le cadre de l'examen dudit article.

Sur un plan formel, le Conseil d'Etat propose d'ajouter à la référence au „système européen des comptes nationaux et régionaux“ l'abréviation „SEC95“. Le terme sécurité sociale s'écrit avec une lettre „s“ minuscule. La même observation vaut pour l'article 5.

Le gouvernement se rallie à cette approche et propose de compléter le texte du projet de loi par la référence au système européen des comptes nationaux „SEC“ et non pas à la version de 1995 qui est en train d'être actualisée (amendement gouvernemental n° 2).

L'article 1er est complété par l'ajout des mots „ci-après dénommée SEC“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que le participe passé du verbe „dénommer“ est à accorder au genre masculin.

La Commission des Finances et du Budget rectifie le texte en conséquence.

Chapitre 2 – Cadre budgétaire à moyen terme

Article 2

Cet article arrête le principe que la situation budgétaire des administrations publiques doit respecter l'objectif d'équilibre des comptes qui est inscrit à l'article 3, paragraphe 1er du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne.

Cette règle est considérée comme étant respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme. Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles ou temporaires.

Dans son avis, le Conseil d'Etat marque son accord avec la référence directe à cette disposition contraignante de droit européen, ce qui permet de faire l'économie d'une reprise intégrale et littérale des définitions et mécanismes techniques prévus dans le Traité.

Article 3

Cet article vise à transposer dans notre législation budgétaire les dispositions des chapitres IV (règles budgétaires chiffrées) et V (Cadres budgétaires à moyen terme) de la directive 85/2011 du Conseil européen du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, pour autant que le respect de ces dispositions ne résulte pas d'autres dispositions de notre législation.

Le premier paragraphe prévoit, en exécution du paragraphe 2 de l'article 3 du Pacte budgétaire, que l'objectif à moyen terme et la trajectoire d'ajustement du solde structurel sont fixés dans le cadre d'un dispositif législatif nouveau, la loi de programmation pluriannuelle.

Les objectifs budgétaires à moyen terme sont fixés par les Etats membres dans le cadre des programmes de stabilité respectifs. Ils doivent obligatoirement respecter la limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB ou de 1% du PIB, pour les Etats membres dont le taux d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60% du PIB.

Conformément aux dispositions du règlement 1466/1997, l'objectif à moyen terme est fixé à un niveau qui „garantit la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers la soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.“.

Le Traité impose également aux Etats membres l'obligation de „veiller“ à une convergence rapide vers l'objectif budgétaire à moyen terme, d'après un calendrier qui est arrêté sur proposition de la Commission et qui doit tenir compte des risques pour la soutenabilité des finances publiques des Etats membres.

Dans ce contexte, il est important de noter que les Etats membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles définies à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité (2) s'étendant sur la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance, la loi de programmation financière pluriannuelle a pour vocation de constituer le fondement de cette actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Dans un souci de cohérence, la loi de programmation financière sera déposée à la Chambre des députés au courant du mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget.

Le projet de budget annuel de l'Etat ainsi que ses annexes doivent être cohérents avec cette programmation financière et expliquer les écarts éventuels.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi reprend le mécanisme déjà retenu en France qui renvoie également à l'instrument de la loi de programmation des finances publiques. Le renvoi à un tel instrument juridique national ne doit pas faire oublier que l'objectif à moyen terme est déterminé, ainsi que cela résulte de l'article 3, paragraphe 1er, sous b), du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé et que la Commission européenne intervient dans la détermination de la trajectoire d'ajustement. Selon lui se pose la question de savoir si le renvoi, au paragraphe 1er au Traité, en relation avec le concept d'„objectif d'équilibre des comptes“, suffit pour mettre en évidence que la détermination de l'objectif budgétaire à moyen terme se fait également en exécution de la définition effectuée au niveau européen dans le Pacte de croissance et de stabilité ou s'il n'est pas indiqué de retenir la formule

„objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg défini dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé“.

Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour une telle formulation.

Cette proposition a été reprise et complétée par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 3). Le paragraphe (1) de l'article 3 sera ainsi libellé comme suit:

Art. 3.– (1) L'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg tel que défini par le Règlement modifié (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat observe quant à l'article 3, paragraphe 1er que le droit de l'Union européenne ignore la méthode consistant à insérer de manière implicite le terme „modifié“ à la suite de la nature de l'acte initial. Le terme „Règlement“ est en outre à écrire avec une lettre „r“ minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire: „... tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil ...“.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat indique que la consécration, en droit luxembourgeois, de l'instrument de la loi de programmation financière pluriannuelle soulève le problème de son articulation avec la loi budgétaire annuelle et que le commentaire relève, à juste titre, que le projet de budget annuel de l'Etat ainsi que ses annexes doivent être cohérents avec cette programmation financière. Or, le Conseil d'Etat doute qu'il suffise d'affirmer, dans le commentaire, que cette conformité „va sans dire“. Sur ce point, le Conseil d'Etat comprend les interrogations formulées dans l'avis de la Chambre de commerce sur la nature suffisamment contraignante de la règle budgétaire et du mécanisme de correction. Il est évident que le choix de la loi ordinaire implique, du moins dans une optique de droit national, que le législateur peut parfaitement, au niveau de la loi budgétaire, déroger aux règles de discipline budgétaire.

Dans son avis du 21 décembre 2012 sur le projet de loi portant approbation du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (doc. parl. n° 6449), le Conseil d'Etat avait considéré que la ratification de ce Traité n'exigeait aucune révision constitutionnelle préalable; il avait toutefois souligné que la question du choix de l'instrument juridique pour exécuter les obligations contractées au niveau européen, qu'il s'agisse de la consécration de la règle de l'équilibre ou du mécanisme de correction, devait être tranchée par la Chambre des députés dans le cadre de la mise en œuvre des obligations européennes. Il est vrai que la Commission européenne a également souligné que „le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire“. Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre le gouvernement et la Chambre de commerce quand ils évoquent l'option d'une loi votée à la majorité qualifiée. En effet, le recours aux règles de majorité fixées à l'article 114 de la Constitution est strictement encadré dans le texte constitutionnel. Un vote à majorité renforcée, en dehors des hypothèses expressément prévues dans la Constitution, a uniquement une valeur politique, mais ne modifie pas la valeur juridique ou la hiérarchie de la loi à laquelle il pourra toujours être dérogé par une loi ultérieure votée à une majorité simple. Le droit constitutionnel luxembourgeois ne connaît pas l'institution française des lois organiques qui se placent entre la Constitution et la loi simple. La garantie du respect des règles budgétaires par la loi budgétaire annuelle prendra dès lors son fondement uniquement dans le respect des obligations européennes contractées par le Luxembourg en tant qu'Etat membre de l'Union et qui s'impose à tous les organes de l'Etat, y compris à la Chambre des députés.

Quant au paragraphe 2, qui détermine la durée de la loi de programmation en relation avec celle du programme de stabilité et de croissance, le Conseil d'Etat constate que la communication du programme de stabilité par chaque Etat membre au Conseil et à la Commission est prévue au règlement n° 1466/97 précité, tel que modifié. Ce règlement utilise d'ailleurs le terme de „programme de stabilité“ sans ajouter les mots „et de croissance“ et le Conseil d'Etat préconise la reprise pure et simple des termes de la législation européenne. Ces programmes étant présentés tous les ans, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une référence à „l'actualisation subséquente“ de ce programme.

Par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 3), le paragraphe 2 de l'article 3 est modifié comme suit:

„La loi de programmation financière pluriannuelle couvre la même période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité et de croissance.“

Le paragraphe 3 précise le contenu des lois de programmation financières pluriannuelles qui devrait comprendre

- les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques;
- l'évolution de la dette publique et
- la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Pour des raisons de clarté et de compréhension, le gouvernement a proposé de préciser, par amendement gouvernemental (n° 3), que le terme „sous-secteurs des administrations publiques“ est défini par référence au système européen de comptes – actuellement SEC95 – qui a valeur de règlement européen et qui s'impose à tous les Etats membres de l'Union européenne.

Dans ce contexte, il a également proposé de supprimer la référence à la trajectoire des „soldes structurels“ et de limiter cette référence aux „soldes nominaux“. (erreur corrigée par amendement parlementaire – voir ci-dessous)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que la nouvelle teneur du paragraphe 3 est reproduite, ce qui est tout d'abord inutile, mais surtout incompréhensible, dans la mesure où les auteurs de l'amendement recourent cette fois-ci aux termes „définitions du SEC“. Dans la motivation de l'amendement, il est indiqué que „le Gouvernement propose de préciser que le terme „sous-secteurs des Administrations publiques“ est défini par référence au système européen de comptes“. Le Conseil d'Etat se demande quel terme est dès lors à retenir?

Au cours de la réunion du 27 mai 2014, la Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le terme à retenir est celui de „dispositions du SEC“. D'autre part, il apparaît qu'au moment de la préparation des amendements gouvernementaux, les mots „et structurels“ ont, par mégarde, été supprimés au mauvais endroit du texte. La Commission décide donc de rectifier cette erreur matérielle en soumettant une proposition d'amendement au Conseil d'Etat. (amendement parlementaire du 28 mai 2014)

Le paragraphe 3 de l'article 3 devrait ainsi être libellé comme suit:

„(3) La loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux **et structurels** annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux **et structurels** annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC.“

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

Le paragraphe 4 de cet article prévoit que les orientations définies en matière de soldes structurels et nominaux ainsi que de leur trajectoire sont complétées par l'indication, dans la loi de programmation pluriannuelle financière, d'un plafond des dépenses de l'administration centrale.

L'indication de ce plafond est nécessairement limitée aux dépenses de l'administration centrale, étant donné que celles-ci relèvent, contrairement à celles des administrations locales et de la sécurité sociale, de l'emprise exclusive du gouvernement.

L'interrogation précédente du Conseil d'Etat se trouve renforcée par le paragraphe 4 qui se réfère au seul montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat prend acte de l'explication fournie dans le commentaire des articles selon lequel l'indication de ce plafond est nécessairement limitée aux dépenses de l'administration centrale. Il note toutefois que les règles européennes, au même titre d'ailleurs que l'article 1er de la loi en projet, retiennent une vision plus large du concept d'administrations publiques.

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur l'articulation entre le budget de l'administration centrale, tel que défini par le système SEC95, et le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, tel que défini par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Ne serait-il pas indiqué de repenser la logique de la comptabilité de l'Etat à la lumière du cadre de référence européen? Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que les dispositions de l'article 10 (ancien article 9), point 2 de la loi en projet modifiant l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 précitée suffisent pour donner une image fidèle de la situation financière de l'Etat et de l'administration centrale.

Dans les avis budgétaires des dernières années, le Conseil d'Etat a régulièrement analysé les comptes de l'administration centrale en les rapprochant de la présentation budgétaire traditionnelle des recettes et des dépenses de l'Etat au sens étroit. Dans son avis sur le budget de l'exercice 2011, le Conseil d'Etat avait ainsi rappelé „l'interrogation déjà soulevée dans le passé quant à l'opportunité de maintenir en parallèle les deux méthodes de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat, qui constituent une charge supplémentaire lors de l'élaboration du budget et qui sont une source potentielle de malentendus au niveau de l'interprétation des données“.

Avec l'adoption de la loi en projet, le législateur risque de s'engager dans une démarche où la Chambre des députés continue à voter annuellement le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, alors qu'en réalité les engagements financiers du Luxembourg se décident au niveau du budget de l'administration centrale et de l'administration publique.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat renvoie aussi aux recommandations formulées dans le rapport établi à la demande du ministre des Finances par un groupe de travail de l'OCDE au sujet de la procédure budgétaire du Luxembourg. Dans son avis sur le budget de l'exercice 2013, le Conseil d'Etat estimait que „le Luxembourg aurait intérêt à anticiper les exigences de la directive 2011/85/UE et à se doter dès maintenant de procédures budgétaires plus rigoureuses et aptes à conduire à une politique volontariste de rétablissement de l'équilibre financier de l'Etat“.

Le commentaire de l'article sous examen souligne que, dans un souci de cohérence, la loi de programmation financière et le projet de budget seront votés conjointement. Le Conseil d'Etat aurait préféré que cet engagement soit traduit dans le texte de la loi en projet.

Le paragraphe 5 de cet article énumère un certain nombre d'informations clé qui sont à fournir dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle en application de la directive 85/2011 précitée.

A relever enfin qu'en plus des règles globales mentionnées aux articles 2 à 4, chacun des trois sous-secteurs des administrations publiques dispose de règles spécifiques destinées à en assurer l'équilibre (sécurité sociale, administrations locales) séparément ou à en limiter l'endettement (Etat):

- L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat.
- Le Code de la sécurité sociale fixe des fonds de roulement minima à chaque régime de sécurité sociale.
- La loi communale impose aux communes de couvrir le remboursement de leurs emprunts à charge de leur budget ordinaire et limite le recours à l'endettement des syndicats de communes.

Quant au contrôle indépendant des 3 règles, il y a lieu de mentionner que celui-ci relève, pour ce qui est de la première, de la Cour des comptes, pour ce qui est des deuxième et troisième respectivement de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et du Service de contrôle de la comptabilité des communes.

Le Conseil d'Etat se demande pour quelles raisons les auteurs omettent une référence expresse à cette directive, alors qu'elle est pourtant citée à l'article 9 (ancien article 8). Il propose encore, pour des raisons légistiques, d'omettre le terme „notamment“. Rien n'empêche la fourniture de données complémentaires; le point décisif est de déterminer les informations qui doivent être données en vertu de la directive.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le renvoi, au paragraphe 5, deuxième tiret, à l'adoption d'un règlement grand-ducal. Les auteurs du projet de loi renvoient à la simple faculté d'adopter un tel règlement. Quelle en sera l'utilité? Même en l'absence de référence dans la loi, le pouvoir réglementaire a la compétence de prendre, sur la base de l'article 36 de la Constitution, des règlements d'exécution qui viennent „préciser“ les dispositions légales. Le Conseil d'Etat propose d'omettre la référence à l'adoption d'un règlement.

En accord avec le Conseil d'Etat, le gouvernement propose, par amendement gouvernemental (n° 3), également la suppression de la deuxième phrase du deuxième tiret qui renvoie à un règlement grand-ducal.

Article 4

Conformément à l'article 3, paragraphe 2 du Traité, le premier alinéa inscrit dans notre législation la règle inscrite à l'article 3, paragraphe 1er du Traité suivant laquelle le solde structurel annuel des

administrations publiques doit être au moins égal à l'objectif à moyen terme ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

Le deuxième alinéa définit la notion de solde structurel en reprenant la définition donnée à l'article 3, paragraphe 3 du Traité.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 5

La participation de tous les sous-secteurs des administrations publiques aux efforts de consolidation budgétaire est nécessaire pour aboutir à une répartition équilibrée de ceux-ci et cette disposition vise donc, dans une optique de sécurité juridique et à l'instar de la législation d'autres pays (France, Autriche), de lui donner une base légale.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que la formule utilisée dans l'article sous examen est des plus vagues en ce qu'elle vise la contribution de la sécurité sociale et des administrations locales au respect de ces règles selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Dans le commentaire, les auteurs expliquent s'être inspirés d'autres législations nationales, en particulier celles de la France et de l'Autriche.

Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés résultant de l'obligation de soumettre les administrations locales, communes, syndicats de communes (établissements publics), et les organismes de sécurité sociale aux obligations assumées par l'Etat au titre des mécanismes européens de discipline budgétaire. Il se demande toutefois si des formules aussi vagues que celles retenues dans l'article sous examen sont de nature à garantir le respect des obligations européennes et sont considérées comme suffisantes par le Conseil et la Commission.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 contient une série de dispositions pertinentes pour la surveillance des finances communales; l'article 106 soumet „les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédits“ dépassant un certain seuil à „l'approbation du ministre de l'Intérieur“. Les articles 116 et suivants portent sur le budget de l'administration communale. L'article 118 prévoit que „l'administration communale peut recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré“. L'article 124 prévoit, à son tour, que „le ministre de l'Intérieur redresse le budget s'il n'est pas conforme aux lois et règlements“. L'article I29bis, introduit par la loi du 30 juillet 2013, dispose que „le collège des bourgmestre et échevins établit chaque année un plan pluriannuel de financement qui porte au moins sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. (...)“. La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes soumet, à son article 20, „les syndicats de communes ... aux règles de comptabilité fixées à leur égard dans la loi communale“ et contient, aux articles 22 et 23, des dispositions sur le recours à l'emprunt pour préfinancer les subventions de l'Etat ou pour effectuer des dépenses d'investissement ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement d'eaux, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire. Le cadre législatif luxembourgeois garantit que chaque commune prise isolément soit en mesure de rembourser les prêts contractés sur la base du budget ordinaire, c'est-à-dire ne s'endette pas au-delà de ses moyens. Il n'empêche que le recours à l'emprunt, même pour une commune en mesure de procéder aux remboursements, est de nature à affecter l'équilibre global des finances des administrations publiques du Luxembourg et qu'il n'existe pas de mécanisme permettant d'imposer aux communes une interdiction de recourir à l'emprunt. Le Conseil d'Etat partage les interrogations exprimées dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant aux moyens par lesquels les communes peuvent être impliquées dans la discipline budgétaire.

En ce qui concerne la sécurité sociale, le niveau des dépenses est le résultat d'une série de facteurs, comme par exemple, la détermination des prestations ou le nombre des personnes assurées, ainsi que le volume global des prestations ou des actes couverts, tout comme le taux des prestations ou de la prise en charge et, dans le domaine de la santé, la détermination de la nomenclature et des coefficients.

Le Code de la sécurité sociale prévoit, au niveau de chaque livre, des dispositions particulières relatives au financement de la branche de la sécurité sociale en question. La règle de base, identique pour chaque branche, prévoit que la caisse compétente applique „le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve“. Dans les régimes contributifs, le taux de cotisation est fixé „de manière à couvrir toutes les charges“ ou „les dépenses courantes“, ce qui n'empêche une prise en

charge par l'Etat d'une partie des cotisations. Le régime des ressources varie, comme déjà indiqué et selon le régime en cause, avec une prise en charge partielle par l'Etat, les contributions d'assujettis ou les contributions directes de l'Etat. Le Code de la sécurité sociale ne contient pas de dispositions expresses sur le recours à l'emprunt ni sur la prise en charge par l'Etat d'un déficit en fin d'exercice. Le législateur peut intervenir sur le financement et l'équilibre des recettes et des dépenses par la détermination des prestations, du taux de celles-ci ou de l'assiette ou du taux des cotisations; il peut également modifier le taux de la prise en charge des cotisations par l'Etat ou des contributions directes de l'Etat. Le Conseil d'Etat a encore noté que, pour les exercices budgétaires récents, le législateur a déterminé les coefficients des actes et services de la nomenclature et la valeur de la lettre-clé applicables dans le secteur de la santé, en vue notamment de dégager des économies au profit de l'organisme de sécurité sociale concerné.

Le Conseil d'Etat note que le système de financement de la sécurité sociale luxembourgeois répond à une logique de compartimentage et qu'un instrument juridique pour une programmation des dépenses globales et de leur financement, à moyen ou long terme, fait défaut à l'heure actuelle.

Les rapports entre le financement de la sécurité sociale et le budget de l'Etat ne relèvent pas d'un cadre juridique clair et précis. Or, la situation financière des organismes de sécurité sociale est un élément clé de l'équilibre global des finances publiques et entre en ligne de compte dans le respect de la trajectoire d'ajustement. Le Conseil d'Etat considère que la formulation d'un objectif d'association des organismes de sécurité sociale à l'effort budgétaire est manifestement insuffisant et qu'il est indiqué de réfléchir, dans le cadre du présent projet de loi, sur l'introduction de dispositions claires et contraignantes destinées à intégrer le financement de la sécurité sociale dans l'objectif d'équilibre des finances publiques.

Au vu de ces observations, le gouvernement a proposé de compléter l'article 5 par une disposition nouvelle (amendement gouvernemental n° 4) qui impose au gouvernement l'obligation de préciser clairement les efforts des deux autres secteurs dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle. Dans le cadre de cette procédure, les contributions du secteur local et du secteur de la sécurité sociale devront donc être formulées clairement en vue de pouvoir évaluer notamment leur impact sur l'évolution de la situation financière de l'administration publique.

Pour cette raison, l'article 5 est complété par l'ajout de la phrase suivante:

„Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle.“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat admet que l'ajout de la phrase précitée a au moins l'avantage de reconnaître aux futures lois de programmation financière pluriannuelle un rôle pour la détermination de la contribution de la sécurité sociale et des collectivités locales au respect des règles européennes. Il ne considère toutefois pas que l'ajout réponde à ses interrogations. Que signifie le concept de précision? S'agit-il de consacrer dans la loi de programmation le résultat d'une association plus ou moins volontaire des organismes de la sécurité sociale et des administrations locales au respect des règles ou la loi de programmation pourra-t-elle imposer des obligations à ces secteurs quitte à empiéter sur leur autonomie? Si la disposition sous examen se résume à une déclaration programmatique pour les lois de programmation financière pluriannuelle à venir, elle est dépourvue de valeur normative et son ajout n'est pas de nature à clarifier l'implication de la sécurité sociale et des collectivités locales.

Chapitre 3 – Mécanisme de correction automatique

Article 6

Le Traité impose l'inscription dans les législations nationales d'un mécanisme de correction déclenché automatiquement, si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

Aux termes du Traité sur la stabilité, la coordination est déclenchée si des écarts ou des risques d'écarts d'ajustement „sont constatés“ par rapport à l'objectif moyen terme ou par rapport à la trajectoire.

La constatation des risques d'écarts ou des écarts se fera dès lors sur la base des données relatives à l'exercice écoulé prises en compte dans les notifications à fournir chaque année le 1er avril et le

1er octobre aux termes du règlement (CE) 479/2005 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne sur les déficits excessifs. Les notifications du 1er avril se basent sur les données les plus récentes disponibles sur l'exécution des budgets de l'exercice écoulé et celles du 1er octobre sur les comptes pour cet exercice des sous-secteurs des administrations publiques.

Le fonctionnement du mécanisme de correction automatique se base sur les statistiques sur les finances publiques telles qu'elles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) et telles qu'elles sont en vigueur au niveau de l'UE. Les tables des notifications représentent le cadre harmonisé qui crée le lien entre les statistiques sur les finances publiques telle que définies par le SEC et les agrégats budgétaires tels que définis selon la comptabilité nationale en vigueur dans les Etats membres.

Le paragraphe 1er proposé s'inspire de la législation française en prévoyant que les mesures de correction doivent être inscrites au plus tard dans le projet de budget de l'année à venir, ce qui traduit la clause du Pacte suivant laquelle „le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux“. Plus concrètement, pour une année donnée „t“, un risque d'écart peut être constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année „t“ le 1er avril de l'année „t+1“, alors qu'un écart est constaté lors des données prises en compte dans la notification à fournir pour l'année „t“ le 1er octobre de l'année „t+1“. Le gouvernement pourra prendre des mesures de correction au plus tard, lors du constat de l'écart en octobre „t+1“, dans le projet de budget de l'année à venir, c'est-à-dire l'année „t+2“, qui est déposé normalement en octobre de l'année „t+1“ à la Chambre des Députés.

A cet égard, il est rappelé que le Pacte budgétaire permet aux Etats membres de s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a déjà souligné, dans son avis du 21 décembre 2012 précité, la formulation pour le moins inédite retenue dans le Traité qui, d'un côté, impose aux Etats l'adoption d'un mécanisme correcteur automatique, et, d'un autre côté, préserve les prérogatives du Parlement. Dans sa communication COM(2012) 342 sur les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire du 20 juin 2012, la Commission européenne insiste sur le caractère automatique des mécanismes de correction. Elle développe en détail le contenu des concepts de „nature de la correction“, „ampleur“ et „calendrier“, en mettant l'accent sur la définition de règles régissant l'ampleur et le calendrier de la correction, l'instauration de mécanismes préventifs pour éviter l'apparition d'un écart important et la mise en place d'un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs pendant la période de correction. Le Conseil d'Etat se demande si un mécanisme qui se limite à renvoyer au projet de budget présenté par le gouvernement pour l'année à venir répond à ces exigences. Il est vrai que la question se pose également pour la loi française et qu'il semble dès lors de bon aloi d'attendre la position que va adopter la Commission européenne.

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat considère, au paragraphe 1er, que la parenthèse fermée derrière le paragraphe 3 est à supprimer.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition.

Par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 5), le gouvernement propose de compléter la dernière phrase de ce paragraphe par l'ajout des mots suivants: „en l'absence de déviations“.

Le paragraphe 2 définit la notion d'écart important. D'après ce paragraphe, un écart est important lorsqu'il représente au moins 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ou 0,25% du produit intérieur brut en moyenne sur deux ans.

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat considère qu'au paragraphe 2, le symbole „%“ est à remplacer par l'écriture en toutes lettres „pour cent“.

Par l'amendement gouvernemental (n° 5), le gouvernement se déclare d'accord avec cette modification.

Quant au paragraphe 3, il est rappelé que des dispositions spécifiques règlent pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques l'établissement des comptes annuels dont l'approbation définitive par les autorités y habilitées intervient après un délai non négligeable après la clôture des comptes.

Pour le sous-secteur de l'administration centrale, il s'agit des données figurant au projet de loi portant règlement du compte général, pour celui de la sécurité sociale, il s'agit des comptes des institutions de

sécurité sociale produits par ces derniers après la clôture de l'exercice. Pour le sous-secteur des communes, la loi de 2013 portant modification de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, fixe le délai de présentation des comptes des communes au 30 juin de l'exercice suivant.

Pour le sous-secteur de la sécurité sociale, il résulte des articles 402 du Code de la sécurité sociale et 6 du règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale, que les comptes de ce dernier doivent être disponibles au plus tard début mai.

Selon le Conseil d'Etat, il convient, au paragraphe 3, de renvoyer de manière correcte au règlement du Conseil en ajoutant la référence exacte de celui-ci: „règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 (...)“.

Par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 5), le gouvernement indique qu'il suit cette proposition du Conseil d'Etat. Il propose également de supprimer les derniers mots de ce paragraphe 3 „sur les déficits excessifs“.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Chapitre 4 – Surveillance de l'application des règles par un organisme indépendant

Intitulé du Chapitre 4

Par le biais d'un amendement gouvernemental (n° 6), le gouvernement propose de modifier l'intitulé du chapitre 4 comme suit:

„Surveillance de l'application des règles par un organisme indépendant ~~une autorité indépendante et~~ ~~coordination des prévisions macroéconomiques“~~

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Article 7 nouveau et article 8 (ancien article 7)

Il est rappelé que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire impose aux Etats membres l'obligation de mettre en place dans chaque Etat membre un organe de supervision qui a notamment pour mission d'avertir le gouvernement s'il s'écarte de la trajectoire visant à atteindre ses objectifs structurels ou pour juger l'existence éventuelle de „circonstances exceptionnelles“ permettant de plaider la cause d'un tel écart.

Cet organe est également appelé à évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires qui constituent le fondement de la programmation budgétaire des administrations publiques.

Initialement, le présent article constituait la Banque centrale du Luxembourg comme organisme indépendant au sens du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sens de l'Union économique et monétaire.

Dans son avis, le Conseil d'Etat avait rappelé que l'article sous examen institue l'organisme luxembourgeois qui, aux termes de l'article 3, paragraphe 2 du Traité, est chargé de „vérifier le respect des règles“ relatives à la discipline budgétaire. Sauf à exiger que cette institution doive être indépendante, le Traité est resté muet sur le contenu concret des compétences de cet organisme et sur son rôle en rapport avec le déclenchement automatique du mécanisme de correction. Dans sa communication 342 du 20 juin 2012, précitée, la Commission européenne retient le concept de „institutions de surveillance nationales“ émettant des „avis“ que les „Etats membres concernés doivent suivre“, le tout dans le respect des „prérogatives politiques des autorités budgétaires“. En ce qui concerne l'exigence de l'indépendance, la communication met en exergue le régime statutaire, le mandat et la responsabilité de ces organismes et insiste sur les critères de nomination, l'adéquation des ressources et l'accès aux informations.

La mise en place de cet organe exige une analyse au niveau organisationnel et au niveau fonctionnel.

En ce qui concerne l'aspect organisationnel, les auteurs du projet de loi avaient envisagé de charger la Banque centrale du Luxembourg des fonctions d'institution de vérification. Le Conseil d'Etat marquait son accord avec cette option tant au regard des exigences d'indépendance de la Banque centrale

que de ses compétences techniques et encore de son rôle au sein du système européen des banques centrales chargées de la politique monétaire, corollaire de la politique budgétaire.

Pour ce qui est des fonctions de la Banque centrale, les auteurs du projet avaient retenu trois missions: la surveillance du respect des règles de discipline budgétaire, l'application du mécanisme de correction et l'évaluation des prévisions. Les constats et évaluations sont rendus publics. Le Conseil d'Etat constatait qu'une plus grande précision et une meilleure cohérence dans les concepts seraient indiquées.

Le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le rôle que la Banque centrale peut jouer dans l'application du mécanisme de correction. D'après le Traité, le mécanisme de correction doit être automatique, dès que des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement. Le simple constat de cet écart par l'organe de surveillance devrait dès lors suffire pour déclencher le mécanisme. Il est vrai que le Traité vise, au paragraphe 2, la „nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre“ et que la Banque centrale peut valablement assumer des mesures de surveillance à cet égard.

Le Conseil d'Etat soulevait la question du contenu des mesures correctives qui se limitent, dans la loi en projet, à l'obligation pour le gouvernement d'„inscrire, au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir“ des mesures pour rétablir la trajectoire. L'application par la Banque centrale du mécanisme de correction, au sens de l'article sous examen, risquait de se limiter au constat de l'obligation pour le gouvernement d'agir au plus tard dans le prochain projet de budget.

Dans son avis du 18 décembre 2013 relatif à ce projet de loi, la Banque centrale européenne a estimé toutefois que le rôle d'une banque centrale ne doit pas aller au-delà des activités de suivi qui sont la conséquence, ou qui sont liées, directement ou indirectement, à l'exécution de la politique monétaire. La Banque centrale européenne a dès lors été d'avis que l'attribution à une Banque centrale des missions „qui reviennent à l'organe indépendant risque de porter atteinte à ses missions de politique monétaire et à son indépendance“.

En conclusion, la Banque centrale européenne a recommandé „de reconsidérer l'attribution des nouvelles missions à la Banque centrale luxembourgeoise“.

Après une nouvelle analyse des mécanismes qui ont été mis en place ou qui sont en préparation, au sein des autres Etats membres, le gouvernement a proposé, par le biais de l'amendement gouvernemental n° 7, de confier les missions en question à un organe nouveau, dénommé „Conseil national des finances publiques“.

En s'inspirant notamment de la démarche suédoise, le gouvernement a proposé de créer un nouvel organe indépendant.

La composition du Conseil national des finances publiques reflète le caractère indépendant de cet organisme.

Le Conseil comprendra en effet:

- deux membres à désigner par la Chambre des députés parmi des personnalités du secteur privé en raison de leurs compétences dans le domaine économique et financier;
- un membre à désigner par la Cour des comptes;
- un membre à désigner par la Chambre de commerce, par la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture;
- un membre à désigner par la Chambre des salariés et par la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
- deux membres à désigner par le gouvernement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat soulève que l'amendement introduit un nouvel article 7.

Il note que l'article 2, paragraphe 1er, point a) du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro, définit les organismes indépendants à instituer par les Etats membres comme „des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'Etat membre, et qui sont fondés sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité, notamment:

- i) un régime statutaire ancré dans les droits nationaux, les réglementations ou des dispositions administratives contraignantes;
- ii) l'interdiction de prendre des instructions des autorités budgétaires de l'Etat membre concerné ou de tout autre organisme public ou privé;
- iii) la capacité de communiquer publiquement en temps utile;
- iv) des procédures de nomination des membres fondées sur leur expérience et leur compétence;
- iv) des ressources suffisantes et un accès approprié à l'information afin de mener à bien leur mission.“.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité de la structure et de l'organisation du Conseil national des finances publiques, tel que proposé dans l'amendement, avec le règlement européen précité.

Quant à la forme, il considère qu'il convient d'ajouter au paragraphe 1er *in fine* „ci-après le „Conseil““ et de recourir au paragraphe 2 à l'emploi correct des lettres majuscules et minuscules pour écrire „Chambre des députés“, „Chambre de commerce“, „Chambre des métiers“, „Chambre d'agriculture“, „Chambre des fonctionnaires et employés publics“ et „Chambre des salariés“.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ces propositions.

Par amendement gouvernemental n° 8, l'article 7 actuel est modifié pour devenir l'article 8, nouveau. Cet amendement a pour objet de remplacer les termes „la Banque centrale du Luxembourg est chargée“ par les termes „le Conseil national des finances publiques est chargé“.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Chapitre 5 – *Transparence, statistiques et coordination en matière de finances publiques*

Article 9 (ancien article 8)

Cet article met en œuvre des obligations en matière de transparence, statistiques et coordination découlant de la directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires qui ne sont pas déjà pris en compte par d'autres articles dans la présente loi, en particulier l'article 10 (article 9 ancien). Plus précisément, il s'agit en particulier, sans prétention à l'exhaustivité, des obligations suivantes:

- article 3 (2): la publication régulière de données budgétaires: publications mensuelles pour les sous-secteurs de l'administration centrale et de la sécurité sociale, publications trimestrielles pour le sous-secteur des administrations locales;
- article 4 (4): l'analyse de sensibilité en matière de prévisions macroéconomiques et budgétaires;
- article 4 (5): la détermination de la responsabilité des institutions pour la production des prévisions;
- articles 12 et 13 (1): la question de la coordination administrative entre les sous-secteurs des administrations publiques, notamment aux termes de la directive, la cohérence des règles et procédures comptables, l'intégrité des systèmes sous-jacents de collecte et de traitement des données, l'intégration complète et cohérente des sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle, comme prévu notamment dans le cadre budgétaire pluriannuel de la directive. Ceci sans préjudice de la disposition prévue à l'article 5 du projet de loi qui règle comment la participation de tous les sous-secteurs des administrations publiques aux efforts de consolidation budgétaire en vue d'aboutir à une répartition équilibrée de ces efforts, est assurée. Aussi cet article 9 (ancien article 8) ne vise-t-il pas à modifier par règlement grand-ducal les dispositions législatives du Code des assurances sociales ni la loi communale;
- article 13 (2): établissement des responsabilités en termes de pouvoir budgétaire au niveau de tous les sous-secteurs des administrations publiques;
- article 14 (1): organisation de l'information sur tous les organismes et fonds des administrations publiques qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires des sous-secteurs des adminis-

trations publiques: pour le sous-secteur de l'administration centrale, il s'agit de tous ceux qui ne sont pas déjà mentionnés dans l'article 9 de la présente loi;

- article 14 (3): organisation ou production de l'information telle que décrite dans cet article au niveau de tous les sous-secteurs des administrations publiques: – les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties, les prêts improductifs et les passifs découlant d'entreprises publiques: participations au capital de sociétés privées et publiques.

Le texte de cet article appelle deux observations de la part du Conseil d'Etat.

Il note, d'abord, l'imprécision du dispositif mis en place dans l'article sous examen dont le champ d'application est défini positivement par référence à une série d'articles de la directive, et, négativement, par rapport au dispositif de l'article 10 (ancien article 9) subséquent. Il note, de surcroît, une divergence entre le texte de l'article 10 (ancien article 9) en projet et le commentaire des articles, ce dernier laissant entrevoir que la transposition de la directive peut encore être opérée par d'autres articles que l'article 10 (ancien article 9).

Il relève, ensuite, que les auteurs se limitent à renvoyer à un règlement grand-ducal sans que l'on comprenne si ce règlement est destiné à transposer la directive ou à exécuter l'article 10 (ancien article 9), ce que laisserait supposer le recours au mot „précisées“. Par ailleurs, l'adoption d'un règlement est constituée comme faculté. Le Conseil d'Etat reconnaît que les règles sur la transparence, les statistiques ou la coordination en matière de finances publiques ne sont pas des matières réservées à la loi et que l'article sous examen peut être considéré comme une base légale permettant l'adoption de règlements destinés, matériellement, à transposer la directive. Il aurait toutefois préféré une approche plus cohérente consistant à transposer intégralement la directive par la loi, quitte à prévoir des règlements d'exécution, ou du moins à déterminer avec précision les dispositions de la directive faisant l'objet d'une transposition par voie de règlement fondé sur une base légale formelle du type de celle en cause dans la loi sous objet.

Le Conseil d'Etat rappelle, quant à la forme, que le renvoi aux paragraphes se fait sans l'utilisation de parenthèses et qu'il y a lieu d'écrire „paragraphe“ en toutes lettres. Le renvoi au premier paragraphe d'un article s'opère en écrivant „paragraphe 1er“. En outre, le terme „directive“ s'écrit avec une lettre minuscule.

Le gouvernement, par le biais de l'amendement gouvernemental n° 9, donne suite à l'ensemble de ces propositions du Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que suite à la nouvelle numérotation des articles, il convient de renvoyer dans la phrase introductive du nouvel article 9 à l'article 10.

Quant à la forme, il y a lieu d'ajouter entre les numéros des articles et les paragraphes cités une virgule.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ces propositions.

Dans son avis du 15 mai 2014, la Banque centrale du Luxembourg émet une proposition d'amendement complémentaire. Il s'agit d'insérer au texte du projet de loi un article 9bis portant sur l'accès aux statistiques de finances publiques par la Banque centrale du Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget a pris bonne note de la demande de la BCL pour un „accès inconditionnel et automatique à l'ensemble des statistiques de finances publiques existantes dans le respect de la législation en vigueur concernant la confidentialité statistique“ et considère que l'on pourrait y réfléchir dans le cadre de la réforme budgétaire.

Chapitre 6 – Modifications de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat

Intitulé du Chapitre 6

Afin de donner suite à une remarque du Conseil d'Etat, l'intitulé du chapitre 6 est complété par l'ajout du mot „modifiée“ après les termes „Modification de la loi“ par le biais de l'amendement gouvernemental n° 10.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Article 10 (ancien article 9)

Cet article qui vise à adapter la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat répond à une exigence du règlement „Duo-Pack“ (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro. Ce règlement prescrit la mise en place d'une procédure d'exception dans l'hypothèse où le budget n'est pas approuvé avant la fin de l'année.

Cette procédure est traditionnellement qualifiée de „procédure des douzièmes provisoires“.

Au cours des années '60, cette procédure était régulièrement appliquée. Le dernier recours à cette procédure a fait l'objet de la loi du 23 décembre 1969.

La disposition proposée prévoit donc que, si ce cas de figure devait se présenter, le gouvernement devrait présenter un projet de loi spéciale comportant des dispositions analogues à celles de 1969.

La deuxième phrase précise que le budget de l'exercice doit inclure les recettes perçues ainsi que les dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice.

Afin de pouvoir vérifier la cohérence du projet de budget annuel de l'Etat avec les engagements pris par le gouvernement dans le cadre des programmes de stabilité et de croissance, le nouveau cadre budgétaire européen impose aux Etats membres l'obligation de transmettre le projet de budget annuel, un ensemble d'informations relatives aux prévisions macroéconomiques et aux autres paramètres qui ont guidé l'établissement du projet de budget ainsi que les dépenses et recettes de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Etant donné que ces informations s'avèrent également utiles pour l'analyse des projections budgétaires dans le contexte national, il est proposé de compléter les annexes qui, d'après l'article 6 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, doivent obligatoirement accompagner le projet de budget.

Ainsi qu'il ressort du point h) de cette liste, le gouvernement propose également d'étendre le programme pluriannuel actuel des dépenses en capital de l'Etat à l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat.

Les annexes supplémentaires sont les suivantes:

- d) Indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes (prescription de l'article 14 (2) de la directive).
- e) Principaux paramètres des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques (exigence de l'article 3 du règlement „Duo-pack“).
- f) Informations prévues par l'article 6 du règlement „Duo-Pack“ précité (à mentionner entre autres les dépenses des administrations publiques par fonction, les mesures prévues afin de combler les écarts éventuels entre les objectifs visés et les projections établies sur la base de politiques inchangées).
- g) Calculs permettant le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale et communautaire. Cette annexe confère une base légale au volume III accompagnant depuis l'exercice 2008 le projet de budget.
- h) Evolution pluriannuelle des recettes et dépenses des administrations publiques sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi renvoient à la mise en conformité de la loi précitée du 8 juin 1999 avec le règlement (UE) n° 473/2013, précité, alors que dans le commentaire de l'article 9 (8 ancien), il est expliqué que l'article 10 (9 ancien) est également destiné à assurer la transposition de la directive 2011/85/UE, précitée. Ces divergences dans les commentaires renforcent les questionnements du Conseil d'Etat quant à la transposition de cette directive. Il estime qu'un tableau de correspondance aurait été des plus utiles.

Les modifications techniques de la loi précitée du 8 juin 1999 n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la forme, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'écrire „la loi modifiée du 8 juin 1999 (...)“. La même observation vaut pour l'intitulé du chapitre 6 de la loi en projet. Au para-

graphe 1er, le renvoi au paragraphe 2 se fait sans l'utilisation de parenthèses. Au paragraphe 2, point g), le terme „communautaire“ est à remplacer par l'expression „de l'Union européenne“.

Par amendement gouvernemental n° 11, le gouvernement propose de modifier cet article comme suit:

- 1) à la première phrase, le mot „modifiée“ est ajouté après „La loi“,
- 2) à l'alinéa a), le terme „percevoir“ est remplacé par le mot „recouvrer“,
- 3) au point b), les termes „du projet de loi budgétaire“ sont supprimés,
- 4) au point c), les termes „prévues au projet de budget jusqu'à concurrence d'un montant global proportionnel à cette période“ sont remplacés par les termes „dépenses figurant à des tableaux annexés“,
- 5) à la fin du paragraphe 1, le mot „les“ est ajouté entre les mots „ainsi que les dépenses“,
- 6) au paragraphe 2, alinéa g), les termes „de l'Union européenne“ sont ajoutés à la fin de la phrase,
- 7) au paragraphe 2, alinéa h), le mot „des“ est ajouté entre les mots „des recettes et des dépenses“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que pour les points 1 à 4, il aurait dû être précisé que le paragraphe 1er du nouvel article 10 (9 ancien) est modifié (oubli dans la description de l'amendement gouvernemental).

Au point 4 concernant la modification à apporter au paragraphe 1er, point c), le terme „dépenses“ est à supprimer (erreur dans la description de l'amendement gouvernemental) et il y a lieu d'écrire „figurant dans des tableaux annexés“.

Au point 6, les termes „de l'Union européenne“ ne sont pas „ajoutés à la fin de phrase“, mais ces termes remplacent le mot „communautaire“ (erreur dans la description de l'amendement gouvernemental).

La Commission des Finances et du Budget reprend la modification supplémentaire proposée par le Conseil d'Etat („figurant à dans des tableaux annexés“).

Chapitre 7 (nouveau) – Modification de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

Chapitre 7 nouveau

Dans son avis, le Conseil d'Etat relève que l'article 11 (ancien article 10) fait partie du chapitre 6 portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 et non pas de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances.

Afin de donner suite à ce commentaire, le gouvernement, par le biais de l'amendement gouvernemental n° 12, a complété le projet de loi par l'ajout d'un chapitre 7, précédant l'article 11 (ancien article 10) et libellé comme suit:

„Chapitre 7 – Modification de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances“

Le Conseil d'Etat observe que l'ajout d'un chapitre 7 précède l'article 11 (article 10 ancien) (erreur dans la description de l'amendement gouvernemental).

Article 11 (ancien article 10)

Aux termes de sa loi organique, l'Inspection générale des finances est chargée, selon les directives du ministre ayant le budget dans ses attributions, de la préparation du budget des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que, à la demande du ministre ayant le budget dans ses attributions, de la préparation des projets de programmation financière et budgétaire, de la surveillance de l'exécution du budget et du programme d'investissements ainsi que de la collaboration aux travaux de programmation économique et sociale.

Afin de permettre à l'Inspection générale des finances d'exécuter les nombreuses missions supplémentaires qui découlent du nouveau cadre budgétaire européen et plus particulièrement des dispositions du présent projet de loi, il importe de procéder à une adaptation du cadre légal des effectifs de l'Inspection générale des finances.

Le Conseil d'Etat constate que dans la mesure où l'augmentation des effectifs est imposée par la loi en projet, elle est en rapport avec celle-ci. S'il s'agit cependant de régler un problème de personnel d'ordre plus général, l'article sous examen constitue un cavalier législatif au regard duquel le Conseil

d'Etat doit marquer ses plus vives réserves. Il note à cet égard qu'aucune augmentation des effectifs n'est prévue pour d'autres ministères, administrations ou organes impliqués dans la préparation du budget.

En ce qui concerne la forme, le Conseil d'Etat rappelle que le renvoi au paragraphe 2 se fait sans utilisation de parenthèses.

L'amendement gouvernemental n° 13 tient compte de cette proposition.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Chapitre 8 (ancien chapitre 7) – Intitulé – *Mise en vigueur*

Intitulé du Chapitre 8

Par voie de l'amendement gouvernemental n° 14, le gouvernement propose de supprimer les mots „Mise en vigueur“ dans l'intitulé du présent chapitre en raison de la suppression du dernier article du projet de loi (ancien article 12).

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

Article 12 (ancien article 11)

Cette disposition prévoit une dénomination abrégée de la loi („loi du ... relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques“).

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet article.

Ancien article 12 supprimé

L'entrée en vigueur de la loi était prévue pour le 1.1.2014, échéance obligatoire aux termes de la directive et du Pacte budgétaire.

Par voie de l'amendement gouvernemental n° 15, le gouvernement propose de supprimer cet article.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à l'égard de cet amendement dans son avis complémentaire.

*

9. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6597 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant:

- a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat
- b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

Chapitre 1 – Champ d'application

Art. 1.– Au sens de la présente loi, le terme „administrations publiques“ désigne, suivant les définitions du système européen des comptes nationaux et régionaux, ci-après dénommé „SEC“, le secteur des administrations publiques comportant les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

Chapitre 2 – Cadre budgétaire à moyen terme

Art. 2.– La situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 1 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012, dénommé „traité“ ci-après.

Art. 3.– (1) L'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle.

(2) La loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes.

(3) La loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC.

(4) Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

(5) La loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant:

- les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels;
- les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale;
- la description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées;
- une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Art. 4.– (1) Le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins égal à l'objectif à moyen terme tel que défini à l'article 3 du traité, ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

(2) Le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Art. 5.– La sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle.

Chapitre 3 – Mécanisme de correction en cas d'écart constaté

Art. 6.– (1) Si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement, et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations.

(2) Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives.

(3) L'écart est déterminé par la prise en compte des données qui figurent au titre de l'année écoulée dans la notification à fournir le 1er avril et le 1er octobre aux termes du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexés au traité instituant la Communauté européenne.

Chapitre 4 – Surveillance de l'application des règles par un organisme indépendant

Art. 7.– (1) Il est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 3 du traité sous la dénomination „Conseil national des finances publiques“ ci-après le „Conseil“.

(2) Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants:

- deux membres proposés par la Chambre des députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par les Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et par la Chambre des salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.

Les membres du Conseil sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Ils sont nommés pour une durée renouvelable de quatre ans. En cas de vacance de poste, il est pourvu, dans le délai d'un mois, à la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat du membre qu'il remplace.

Les membres du Conseil exercent leur mission en toute neutralité et indépendance.

Le président est élu par les membres du Conseil, à la majorité absolue des voix.

(3) Le Conseil est présidé par son président, ou, en cas d'absence, par le membre le plus âgé. Le Conseil se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts du Conseil l'exigent. Le Conseil délibère valablement s'il réunit au moins quatre de ses membres. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante.

Les membres du Conseil sont tenus au secret des délibérations.

Le Conseil élabore un règlement d'ordre intérieur qui arrête ses modalités de fonctionnement.

(4) Le Conseil est assisté par un secrétariat permanent qui est assuré par des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ces personnes peuvent être détachées de leur administration d'origine.

(5) Le Conseil peut procéder à l'audition des représentants des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Le Conseil a également la possibilité de faire appel à des organismes ou à des experts du secteur privé.

(6) Les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil sont fixés par règlement grand-ducal.

(7) Les frais de fonctionnement du Conseil sont à charge du budget de l'Etat.

Art. 8.– Le Conseil national des finances publiques est chargé des missions suivantes:

- a) surveillance du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4 ci-avant, ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6;
- b) évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques;
- c) toutes autres évaluations découlant du paragraphe 2 de l'article 5 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro.

Le Conseil national des finances publiques rend publics ses constats et évaluations.

Chapitre 5 – *Transparence, statistiques et coordination en matière de finances publiques*

Art. 9.– Au-delà des dispositions prévues à l'article 10 de la présente loi, les conditions et les modalités d'application des obligations suivantes énumérées aux articles 3, paragraphe 2, article 4, paragraphe 4, article 4, paragraphe 5, articles 12, ainsi que 13, paragraphes 1er et 2, pour autant qu'elles relèvent de la coordination administrative et sans préjudice de l'article 5 de la présente loi, article 14, paragraphes 1er et 3 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

Chapitre 6 – *Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat*

Art. 10.– La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est modifiée comme suit:

- (1) A l'article 2 il est ajouté un paragraphe 2 nouveau qui prend la teneur suivante: „Au cas où le budget n'est pas voté avant le premier janvier de l'exercice auquel il s'applique, le Gouvernement présente un projet de loi l'autorisant à:

- a) recouvrer les impôts existant au 31 décembre de l'année précédant l'exercice;
- b) rendre applicables pour un ou plusieurs mois d'autres dispositions;
- c) effectuer, pendant la même période, les dépenses figurant dans des tableaux annexés.

Les recettes perçues ainsi que les dépenses engagées au cours de cette période et liquidées au cours de l'exercice sont reprises dans le budget voté de l'exercice.“

- (2) L'article 6 est remplacé comme suit:

„Le projet de budget de l'année est accompagné d'un rapport sur la situation financière et budgétaire et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général ainsi que d'annexes explicatives faisant connaître notamment:

- a) la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
- b) l'encours des garanties accordées par l'Etat;
- c) la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective;
- d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes;

- e) les principaux paramètres des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques;
- f) les informations prévues par l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro;
- g) les calculs permettant le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale et de l'Union européenne;
- h) l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.“

**Chapitre 7 – *Modification de la loi modifiée du 10 mars 1969
portant institution d'une inspection générale des finances***

Art. 11.– L'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifié comme suit:

„Au paragraphe 2, deuxième alinéa, le mot „onze“ est remplacé par le mot „quinze“.“

Chapitre 8 – *Intitulé*

Art. 12.– La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques“.

Luxembourg, le 19 juin 2014

Le Président-Rapporteur,
Eugène BERGER

