



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

CC/pk

### Commission des Finances et du Budget

#### Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

- 6350 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012
- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - Examen des avis des chambres professionnelles

\*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Clement en remplacement de M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

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

Mme Sarah Khabirpour, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

\*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

\*

**6350 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012**

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

### Observation préliminaire

Concernant le tableau 1 (déficit de l'Administration centrale par habitant) publié sous le point 1. (Le contexte économique incite à la prudence), il est précisé que le tableau du Conseil d'Etat se base sur les prévisions de l'Administration centrale. Or, au niveau international il s'impose de baser les comparaisons sur les chiffres de l'ensemble des trois secteurs de l'Administration publique qui neutralisent les structures internes différentes des pays retenus en éliminant les transferts entre secteurs. En se basant sur l'Administration publique, les chiffres se présenteraient comme suit :

	Déficit de l'Administration publique par habitant 2011
Luxembourg	483
Belgique	1202
Allemagne	408
France	1740

### Intitulé

Au regard des nombreux textes légaux qui sont modifiés dans le cadre de la loi budgétaire proprement dite, le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositifs modificatifs, qui échappent à la règle de l'annalité budgétaire, devraient être mentionnés dans l'intitulé dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique, qui risque de pâtir de l'absence d'une codification des textes de base modifiés par la loi budgétaire. Aussi, la légistique formelle impose-t-elle que l'intitulé d'une loi reprenne l'objet complet de celle-ci.

Compte tenu de ces observations et de celles qui suivront ci-après, le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé comme suit:

*« Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et modifiant*

- [1) la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive;]*
- 2) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
- 3) la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi;*
- 4) la loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant*
  - 1. création d'un fonds de chômage;*
  - 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu;*
- 5) la loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984;*
- 6) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;*
- 7) la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat;*
- 8) la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;*
- 9) la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fers;*
- 10) la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement;*
- 11) la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant*

1. *modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
2. *modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant*
  1. *création d'un fonds pour l'emploi;*
  2. *réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;*
  3. *introduction d'une contribution de crise;*
- 12) *la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011;*
- 13) *la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et taxes assimilés des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques;*
- [14) *le Code de la sécurité sociale ».]*

Si la Chambre des députés se ralliait à la proposition du Conseil d'Etat, le projet serait à compléter par un pénultième article libellé comme suit:

**« Art. X. – Intitulé de citation**

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 ».

En conséquence, l'intitulé du chapitre K sera libellé comme suit: « Chapitre K – Dispositions finales ».

La Commission des Finances et du Budget (ci-après « COFIBU ») approuve les remarques du Conseil d'Etat. Toutefois elle estime que la proposition du Conseil d'Etat complique considérablement la lecture de l'intitulé. Par ailleurs elle note que, jusqu'à présent, les dispositifs modificatifs n'ont jamais été mentionnés dans les intitulés des lois budgétaires.

Par conséquent, la COFIBU décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir l'intitulé d'origine.

Article 4

L'article 4 propose d'abolir la contribution de crise introduite par la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que la contribution de crise avait été introduite pour les années 2011 et 2012, et qu'une décision sur le maintien de cet impôt aurait dû intervenir en 2012, sur base d'une analyse de la situation budgétaire. Le Conseil d'Etat note que le commentaire ne fournit ni une évaluation de cette disposition, ni une explication de cette proposition. S'il est vrai que le rendement de la contribution de crise, de l'ordre de 80 millions d'euros, est très modeste par rapport à l'envergure du déficit de l'Etat, de l'ordre d'un milliard d'euros, l'abolition de cet impôt ne contribuera pas non plus à réduire le déficit. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande si l'abolition de la contribution de crise sera compensée, à partir de l'an prochain, par la création d'une autre recette fiscale ou par la suppression d'une dépense d'un montant au moins égal au rendement de cet impôt.

La COFIBU prend note des observations du Conseil d'Etat.

Article 6

Au moment de l'introduction de l'assurance dépendance en 1999, la perception de sa principale source de financement, la contribution dépendance, a été confiée au Centre

commun de la sécurité sociale et à l'Administration des contributions directes respectivement sur les revenus professionnels et sur les revenus du patrimoine.

Afin de rendre la perception de la contribution dépendance plus simple et de s'assurer que l'ensemble des revenus soient effectivement soumis à la contribution dépendance, le champ d'application de la contribution est précisé, de même que les modalités de perception entre les deux administrations, c'est-à-dire l'Administration des contributions directes et le Centre commun de la sécurité sociale.

Pour situer le contexte, le Conseil d'Etat rappelle qu'au moment de l'introduction de l'assurance dépendance au terme d'un débat portant sur les sources de financement et les cotisants, la solution adoptée par le législateur a pu paraître comme une panacée. L'assiette de la contribution dépendance, à la charge exclusive des assurés, est déterminée sur base de tous les revenus imposables de l'assuré et non, à l'opposé de l'assiette historique des cotisations de sécurité sociale, sur base des seuls revenus professionnels ou de remplacement. Par ailleurs, la contribution dépendance n'est pas plafonnée, ni déductible fiscalement au titre de dépenses spéciales, comme le sont les autres cotisations sociales. Concernant la non-déductibilité, le Conseil d'Etat ne peut guère suivre une logique fiscaliste, qui admet la déductibilité des charges assumées pour la prévention contre les charges supplémentaires en matière de soins de santé ayant comme finalité par exemple la prise en charge des soins dispensés en lit d'hôpital et la refuse pour la dépendance ayant comme finalité par exemple la prise en charge des aides et soins dispensés en établissement, CIPA ou autre. Finalement, pour assurer l'adéquation des différentes catégories de revenus prévus à l'article 10 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, les assurés salariés se voient accorder un abattement correspondant à un quart du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Sur le plan administratif, la perception de la contribution dépendance est assurée conjointement par le Centre commun de la sécurité sociale pour les revenus professionnels et de remplacement et par l'Administration des contributions directes pour les autres revenus.

Le Conseil d'Etat note que la disposition sous revue se place dans ce contexte et traduit par son approche casuistique l'embarras des auteurs de faire concorder le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale. En outre, la mesure envisagée ne constitue pas la première modification des dispositions en cause. Le Conseil d'Etat n'est d'ailleurs pas rassuré que ce serait la dernière pour échapper à une situation kafkaïenne. En multipliant les causes d'exemption de la contribution de certains revenus et en ayant recours à des moyens s'apparentant à l'ingénierie fiscale, le dispositif ne corrobore guère le principe d'un traitement égal de tous les citoyens devant la loi, quelles que soient leurs sources de revenus. Ainsi, on a pu constater que depuis l'introduction d'un impôt forfaitaire et libérateur sur les intérêts sur comptes en banque par la loi du 23 décembre 2005<sup>1</sup>, ces intérêts ne sont plus soumis à contribution dépendance, alors que l'assuré qui place son patrimoine dans l'acquisition d'un logement paiera cette contribution sur la valeur locative de celle-ci.

D'après le Rapport général de la sécurité sociale 2009, le résultat financier en matière de contribution dépendance se présente comme suit:

**Contribution dépendance exercice 2009 (en millions d'euros)**

Assurés actifs et autres	218,50	81,90%
Assurés pensionnés	36,43	13,65%
Contribution sur patrimoine	11,89	4,45%

<sup>1</sup> Loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Mém. A - N° 214 du 28 décembre 2005)

Total	266,82	100 %
-------	--------	-------

En comparant ce résultat financier à celui qui serait obtenu en basant la contribution dépendance sur l'assiette cotisable de l'assurance maladie (soins de santé), le résultat serait le suivant:

- masse cotisable en 2009: 19,444 milliards d'euros
- taux de cotisation: 1,4 %
- Somme: 272,216 millions d'euros

Comme l'assurance dépendance s'est placée depuis sa création au même rang que les autres branches de la sécurité sociale, il s'indiquerait raisonnablement de donner à la contribution dépendance la même assiette juridique que celle appliquée aux autres branches de la sécurité sociale faisant abstraction de toutes considérations fiscalistes. Ce d'autant plus que la deuxième source de financement de l'assurance dépendance est constituée par la contribution de l'Etat, sur laquelle on reviendra à l'examen de l'article 38 du projet sous revue et qui est financée en solidarité par tous les contribuables.

Le terme de « simplification administrative », employé par le commentaire des articles, ne serait dès lors plus un simple euphémisme, mais se traduirait concrètement dans la vie des assurés, des entreprises et des administrations.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'informations sur l'évolution des discussions sur le financement de l'assurance dépendance à la suite des conclusions de l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, qui retenait en l'occurrence que le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passerait le 1<sup>er</sup> janvier 2007 de 1% à 1,4% et que la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance serait gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006: « Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009. » Ces conclusions ont été concrétisées par l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement qui retenait:

« La contribution de l'Etat prévue à l'article 375, alinéa 2, point 1) du Code des assurances sociales est fixée à cent quarante millions d'euros.

Si cette contribution représente au 31 décembre de l'année 2009 moins de quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année subséquente. »

Comme le débat sur le financement de l'assurance dépendance n'avait pas abouti à la date limite, les lois budgétaires subséquentes pour 2010 et 2011 se bornaient à la reporter, ce qui amenait le Conseil d'Etat à observer dans son avis du 16 novembre 2010 relatif à la loi budgétaire à l'endroit de la disposition en cause:

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

En conclusion des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat invite la Chambre des députés à procéder à la suppression de l'article sous revue, qui en répondant à certains aspects administratifs secondaires est préjudiciable à un examen de tous les aspects du financement de l'assurance dépendance et dépasse le cadre de la loi budgétaire proprement

dite. Un cavalier budgétaire n'est pas acceptable s'il a pour seul but d'éviter à ses auteurs une procédure législative spécifique.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que les exceptions au principe de l'égalité devant la loi ne sont pas motivées en ce qui concerne les exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité et risquent dès lors la sanction du juge constitutionnel<sup>2</sup>.

Partant, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au dispositif envisagé.

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat en supprimant l'article. Elle note que la problématique qui est à l'origine de la rédaction de cet article fera l'objet d'un nouveau projet de loi.

Suite à la suppression de cet article, les articles subséquents sont renumérotés.

#### Article 7 (nouvel article 6)

La disposition de cet article a pour objet de modifier l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 portant notamment réforme de la taxe sur les véhicules routiers.

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures prévoit un minimum de 274 euros pour les camions à deux essieux d'une masse maximale autorisée de 15.001 kg à 18.000 kg alors que la taxe luxembourgeoise actuelle ne s'élève qu'à 255 euros. Il y a donc lieu d'augmenter la taxe annuelle de 22 euros pour atteindre le minimum communautaire de 274 euros.

En ce qui a trait aux ensembles des véhicules d'une masse maximale autorisée située entre 33.000 kg et 36.000 kg, il est proposé de relever la taxe des semi-remorques à deux essieux ou moins à suspension non-pneumatique dépassant 32.500 kg de 450 euros à 455 euros afin d'atteindre le minimum communautaire pour l'ensemble couplé de 706 euros.

Le Conseil d'Etat indique que l'intitulé de cet article, qui porte sur la « taxation de l'utilisation de certaines infrastructures routières » doit être modifié pour se référer à la « taxe sur les véhicules routiers ».

Il convient également de préciser qu'il s'agit de la loi modifiée du 22 décembre 2006 dont l'article 40 est modifié par l'article sous rubrique.

Deux dispositions de cet article 40 sont modifiées: le point d) du paragraphe 2 et le troisième tiret du point b) du paragraphe 6. Un tiret doit figurer devant l'indication de la deuxième modification, à savoir celle du troisième tiret du point b) du paragraphe 6.

Enfin le Conseil d'Etat note que les chiffres « 255,00 » et « 537,00 » respectivement au premier et au dernier alinéas du nouveau point d) du paragraphe 2 de l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 peuvent s'écrire « 255 » et « 537 ».

La COFIBU fait siennes les propositions du Conseil d'Etat, sauf en ce qui concerne la dernière remarque concernant les chiffres.

#### Article 11 (nouvel article 10)

---

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle, Arrêt 9/00 du 5 mai 2000, Mém. A n°40 du 30 mai 2000, p. 948

Le Conseil d'Etat indique qu'au paragraphe 6, il convient de se référer au « Code de la sécurité sociale ».

La COFIBU suit le Conseil d'Etat.

#### Article 15 (nouvel article 14)

Les auteurs du projet de loi proposent de modifier, à compter de l'exercice 2008, l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution des produits des amendes et des confiscations en matière répressive. Ils renvoient, selon le Conseil d'Etat, à une éventuelle insécurité juridique en ce sens que la modification avait été prévue dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 et que, lorsqu'elle fut également insérée dans la loi budgétaire pour 2009, le Conseil d'Etat en a exigé la suppression. L'insécurité juridique résulterait, selon les auteurs du projet de loi, des conséquences de la suppression de la modification dans le budget de 2009 au regard de l'article 100 de la Constitution d'après lequel les lois établissant les impôts « n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées », dans la mesure où la loi budgétaire 2008 du 21 décembre 2007 se limitait au seul exercice 2007 et même 2008, puisque la loi budgétaire faisait par erreur référence à 2007 au lieu de 2008.

Le Conseil d'Etat relève que la modification de l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 doit être considérée comme un « cavalier budgétaire » qui ne se rattache pas aux dispositions financières insérées dans la loi budgétaire. C'est à ces dernières que s'applique l'article 100 de la Constitution. Cependant, le champ d'application temporel de la modification de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 4 décembre 1860 était malencontreusement limité à un exercice budgétaire. Il aurait dès lors été préférable de supprimer les termes « pour l'année 2007 ». La situation est donc qu'outre l'exercice 2007 et ceux qui l'ont précédé, la répartition des produits des amendes et confiscations ne peut pas se faire en application des dispositions de la loi budgétaire 2008.

D'après le Conseil d'Etat, il convient de procéder en deux étapes.

D'abord, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'article sous examen à condition de supprimer les termes « à partir de l'année 2008 ».

Ensuite, l'article 15 sera à compléter par un alinéa supplémentaire dont le libellé peut être conçu comme suit:

« Les produits des amendes et confiscations en matière répressive encaissés pendant les années 2008 à 2011 sont répartis conformément aux pourcentages fixés par la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008. »

La COFIBU fait siennes les propositions du Conseil d'Etat.

#### Articles 21 à 23 (nouveaux articles 20 à 22)

Le Conseil d'Etat note que les fonds mentionnés aux articles sous rubrique s'écrivent avec un « F » en majuscule.

La COFIBU suit le Conseil d'Etat.

#### Article 27 (nouvel article 26)

Au point I. relatif à la dotation financière, le Conseil d'Etat indique que les termes «communautés européennes» doivent être remplacés par «Union européenne» au point 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> et à l'alinéa 2 du paragraphe 2.

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

#### Article 34 (nouvel article 33)

Le Conseil d'Etat note qu'au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « Fonds pour la gestion de l'eau ».

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

#### Article 35 (nouvel article 34)

Le Conseil d'Etat rappelle que le dispositif envisagé prévoit la prorogation pour des mesures réglementaires prises en exécution de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé. Le commentaire fourni à l'endroit de l'article 35 sous revue indique que « dans l'attente d'une réforme plus approfondie des nomenclatures afférentes et face à l'impossibilité d'évaluer à brève échéance avec exactitude l'impact financier des mesures d'épargne introduites par la loi du 17 décembre 2010, le présent article a pour objet de prolonger pour l'exercice 2012 les mesures d'économies de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 ayant, par voie réglementaire, opéré des réductions sur les coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales».

Le Conseil d'Etat note qu'en prorogeant des mesures à caractère réglementaire par voie légale, le libellé envisagé ne respecte pas le parallélisme des formes. Aussi, le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement au dispositif proposé.

L'article 5 de la loi précitée du 17 décembre 2010 prévoit que

« Par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, un règlement grand-ducal détermine les réductions nécessaires à opérer sur les coefficients des actes et services prévus dans les nomenclatures des médecins et des médecins-dentistes applicables au 31 décembre 2010, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011 par rapport aux dépenses arrêtés dans le décompte de 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 6 millions d'euros au minimum et de 6,5 millions d'euros au maximum.

La Caisse nationale de santé et les groupements professionnels représentatifs des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique déterminent, dans le cadre et suivants les modalités prévues à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, les adaptations à apporter aux coefficients des actes de la nomenclature afférente, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011, par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de l'exercice 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 2 millions d'euros au minimum et de 2,5 millions d'euros au maximum. Au cas où les mesures susceptibles d'engendrer les économies susvisées ne peuvent entrer en vigueur pour le 1<sup>er</sup> avril 2011, les adaptations tarifaires correspondantes sont opérées par dérogation aux dispositions de l'article 65 précité par voie de règlement grand-ducal. »

Se ralliant aux arguments avancés par le commentaire des articles et conscient des conséquences qu'une insécurité juridique en la matière pourrait avoir sur les finances publiques, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article sous revue comme suit:

**« Art. 35. – Mesures en matière d'assurance maladie: Coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales**

Les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé sont prorogées pour l'exercice 2012 et doivent dégager au cours de cet exercice au profit de l'assurance maladie-maternité une économie se situant dans les limites prévues par ledit article. Un règlement grand-ducal peut, par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, préciser les modalités d'application du présent article. »

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Article 36 (nouvel article 35)

Cet article traduit l'accord atteint au cours de la réunion bipartite du 15 décembre 2010 entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises où il a été convenu de neutraliser la hausse de 1,9 pour cent du salaire social minimum au 1<sup>er</sup> janvier 2011 moyennant versement d'un montant équivalent au coût global de cette adaptation, estimé à 25 millions d'euros par an, à la Mutualité des employeurs et ceci en complément de sa mission initiale prévue à l'article 52 du Code de la sécurité sociale. Cette disposition vise à neutraliser l'effet d'une augmentation du coût salarial et à maintenir la compétitivité des entreprises. Aux termes du projet d'accord, ce versement aura lieu cinq fois pour les années 2011 à 2015. Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur l'option prise. Toutefois, à l'examen de l'article, deux pierres d'achoppement juridiques se présentent:

D'après le dispositif du paragraphe 1<sup>er</sup>, dernière phrase, il est prévu que le conseil d'administration de la Mutualité des employeurs fixe les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation. D'après l'article 36 de la Constitution, il s'agit de prérogatives réservées au Grand-Duc. Certes, l'article 36 est atténué entre autre par l'article 108*bis* de la Constitution qui prévoit que la loi peut accorder aux établissements publics le pouvoir de prendre des règlements, soumis, le cas échéant, à l'approbation, la suspension ou l'annulation de l'autorité de tutelle. Le pouvoir réglementaire dévolu est accordé à l'établissement public et non à un organe de celui-ci. D'après le dispositif organique de la Mutualité, celle-ci exerce son pouvoir réglementaire par le biais des statuts. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande que la phrase en question soit tout simplement supprimée, alors que le cadre légal établi par le Code de la sécurité sociale est suffisamment adapté pour mettre en œuvre la mesure de compensation prévue. Alternativement, elle est à redresser comme suit:

« Les statuts de la Mutualité des employeurs déterminent les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation. »

La COFIBU fait sienne la proposition du Conseil d'Etat en reprenant le libellé proposé alternativement.

Pour tenir compte de l'engagement pris, le paragraphe 2 ajoute au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 une ligne de crédit libellée « Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales ». En conséquence, le paragraphe 3 du dispositif sous revue modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. De l'avis du Conseil d'Etat, le dispositif sous examen présente un sérieux problème d'application de la loi dans le temps, compte tenu du principe de l'annualité budgétaire. A la lecture du Conseil d'Etat, la loi budgétaire cesse au terme de l'exercice sur lequel elle porte. Il n'entre partant pas en ligne

de compte de modifier avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2012 la loi budgétaire 2011, qui aura cessé d'exister à cette date. Partant, le Conseil d'Etat, pour des raisons de sécurité juridique, s'oppose formellement à la voie choisie par les auteurs.

Saisissant toutefois les raisons qui ont amené les auteurs à vouloir imputer le montant à allouer pour l'exercice 2011 sur cet exercice budgétaire, le Conseil d'Etat propose de situer la prise d'effets de la modification de la loi budgétaire 2011 à un moment où elle s'applique encore. A cet effet, l'article sous revue serait à compléter par un paragraphe 4 libellé comme suit:

« (4) Par dérogation à l'article 48, le présent article s'applique à partir de la date de publication de la présente loi au Mémorial. »

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

Pour tenir compte de cet aménagement, le Conseil d'Etat propose également à l'endroit de l'article 48 relatif à l'entrée en vigueur de la loi budgétaire un libellé adapté.

#### Articles 38 à 40 (nouveaux articles 37 à 39)

En se référant à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6 et même si le procédé consistant à modifier une loi pour ensuite y déroger pour 2012 a de quoi surprendre, le Conseil d'Etat marque son accord avec les mesures envisagées à l'endroit du financement de l'assurance dépendance consistant à

- 1) fixer la contribution de l'Etat en régime normal à quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 2) la porter à titre transitoire pour l'exercice 2012 à trente-cinq pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 3) abroger pour la forme l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

#### Article 41 (nouvel article 40)

A l'instar des lois budgétaires précédentes, le Conseil d'Etat note que le projet soumis comporte encore un dispositif concernant la prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aides et de soins. Même s'il comprend les raisons exposées au commentaire de l'article justifiant le maintien de la disposition transitoire pour l'exercice 2012, le Conseil d'Etat juge inappropriée une pérennisation du dispositif en question, alors qu'il estime que les règles normales doivent s'appliquer dès que possible.

La COFIBU prend note des observations formulées par le Conseil d'Etat.

#### Article 43 (nouvel article 42)

L'article 43 énumère les administrations qui sont constituées comme des services de l'Etat à gestion séparée.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'ajouter à cette énumération le Laboratoire national de santé rattaché au Ministère de la santé, en attendant sa transformation en établissement public.

La COFIBU est d'avis que la remarque du Conseil d'Etat pourrait également valoir pour d'autres établissements publics. Cependant elle estime que l'ajout du Laboratoire national de santé ne s'impose pas à ce stade.

#### Article 44 (nouvel article 43)

Cet article reconduit pour l'exercice 2012 les dispositions de l'article 36 de la loi budgétaire du 17 décembre 2010 concernant la dérogation à certains délais prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2012.

En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été enfin approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur.

La COFIBU prend note des observations du Conseil d'Etat tout en indiquant que les comptables nationaux ne comptent plus recourir à des dérogations aux délais légaux à partir de l'exercice 2013.

#### Article 46 (nouvel article 45)

A l'instar des autres institutions constitutionnelles, le texte proposé prévoit le principe de l'allocation d'une dotation budgétaire annuelle globale au profit du Conseil d'Etat ainsi que les modalités de contrôle des fonds alloués.

Le Conseil d'Etat salue la création à son profit d'une dotation financière globale qui le met sur un pied d'égalité en matière budgétaire avec les autres institutions constitutionnelles. Le texte de l'article 46 ne donne lieu à observation.

#### Article 47 (nouvel article 46)

D'après le Conseil d'Etat, d'un point de vue rédactionnel, il convient de rédiger l'article sous examen de la manière suivante:

« L'article 7, paragraphe (1) de la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et

- 1) approuvant le protocole additionnel [...]
- 2) approuvant les statuts modifiés [...]
- 3) concernant les interventions financières [...], et
- 4) portant modification de la loi du 10 mai 1995 [...]

est modifié comme suit: les termes "Jusqu'au 31 décembre 2011" sont remplacés par les termes "Jusqu'au 31 décembre 2020". »

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

#### Article 48 (nouvel article 47)

Cet article, introduit par voie d'amendement gouvernemental, reprend la garantie prévue dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia afin d'en obtenir « la validation du Parlement ». Le libellé proposé respecte la démarche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, qui s'était opposé à une simple prorogation des règlements pris en application de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. n° 5900<sup>6</sup>, p. 2).

En application de ce règlement grand-ducal du 14 octobre 2011, le Gouvernement est à l'heure actuelle déjà autorisé à garantir pour le compte de l'Etat les financements levés par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. auprès d'établissements de crédit et de déposants

institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par ces deux sociétés à destination d'investisseurs institutionnels. Les conditions dans lesquelles cette garantie peut être fournie et qui sont prévues dans l'amendement gouvernemental sont identiques à celles figurant dans le règlement grand-ducal précité du 14 octobre 2011. Celui-ci est entré en vigueur le 17 octobre 2011 et a une durée de validité de 3 mois, donc jusqu'au 17 janvier 2012, conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que par règlement grand-ducal du 10 octobre 2008, entré en vigueur ce même 10 octobre, le Gouvernement avait déjà été autorisé pour une durée de trois mois à émettre une garantie étatique au profit du « groupe bancaire Dexia », qui comprenait, outre les deux entités susmentionnées, Dexia Banque Internationale à Luxembourg S.A. et Dexia Banque Belgique S.A., ces dernières n'étant plus reprises ni dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 ni dans l'amendement gouvernemental.

La COFIBU précise que, malgré les efforts entrepris depuis 2008, le groupe bancaire Dexia est devenu vulnérable face à la volatilité des marchés financiers qui découle de la crise de la dette souveraine dans la zone euro. En effet la crise financière qui a débuté en 2008 s'est aujourd'hui transformée non seulement en une crise économique mais aussi en une crise de la dette souveraine.

Le Conseil d'Etat propose, à l'instar de ce qui a été prévu pour tous les autres articles de la loi budgétaire proprement dite, d'ajouter un intitulé à l'article 48 (nouvel article 47). Cet intitulé peut être rédigé comme suit:

**« Art. 48.- Garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia ».**

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

Le paragraphe 2 indique que la garantie étatique s'applique aux financements levés « jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus ». Selon le Conseil d'Etat, cette formulation pourrait laisser penser que les financements doivent être levés avant le 31 décembre 2021 et comporter une échéance de 10 ans, ce qui repousserait le terme de la garantie étatique au 31 décembre 2031. Pour éviter toute ambiguïté, dans la mesure où la garantie ne couvre que les engagements jusqu'au 31 décembre 2021, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 et de rédiger le paragraphe 2 comme suit:

« (2) La garantie précitée s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. depuis le [date] jusqu'au [date], à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 décembre 2021. »

Le Conseil d'Etat note que le législateur français a, à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 (JO du 3 novembre 2011, p. 18481), fait une distinction entre, d'une part, les financements levés auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels et, d'autre part, les titres de créance.

Le paragraphe 3 limite la garantie à un encours maximal de 2,7 milliards d'euros. D'après le commentaire de l'article additionnel, ce montant correspond à 3% des montants éligibles. Le Conseil d'Etat propose de préciser ce plafond à l'instar de ce qu'a fait le législateur français à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 précitée. Ainsi, le paragraphe sous examen sera à compléter *in fine* par:

« et dans la limite de trois pourcents des montants éligibles ».

Le Conseil d'Etat tient à relever que, puisque les dispositions du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 auront été reprises dans la loi en projet qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et que ce règlement grand-ducal reste valable jusqu'au 17 janvier 2012, ce dernier devra être abrogé par voie réglementaire. Le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet devra être complété par une disposition abrogatoire en ce sens.

La COFIBU décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le libellé d'origine. En effet le libellé de l'article 48 (nouvel article 47), tel que proposé par le Gouvernement correspond au libellé du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011, qui lui-même a été convenu avec les gouvernements belge et français. Contrairement à la lecture que le Conseil d'Etat fait du paragraphe 2, la COFIBU tient à préciser que les financements, qui peuvent être levés jusqu'au 31 décembre 2021, peuvent avoir un terme de dix ans au plus. Par conséquent les financements garantis peuvent arriver à échéance, au-delà du 31 décembre 2021, jusqu'en 2031. En outre, la COFIBU estime qu'il est superfétatoire de préciser que le montant de 2,7 milliards d'euros correspond à 3% des montants éligibles.

#### Article 49 (nouvel article 48)

Le Conseil d'Etat indique que, compte tenu des observations faites à l'endroit de l'article 36 (nouvel article 35) et dans la mesure où l'article 8 (nouvel article 7) de la loi budgétaire ne comprend pas de paragraphes 5 et 6, l'article sous examen se lira comme suit:

« Par dérogation à l'article 36, la présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, à l'exception de l'article 8, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2012. »

La COFIBU décide de suivre le Conseil d'Etat.

#### **Examen des avis des chambres professionnelles**

Il est précisé que seuls deux avis sont parvenus à la Chambre des Députés à ce jour, à savoir l'avis de la Chambre de Commerce et l'avis de la Chambre des Métiers. Partant, l'examen se limitera à ces deux avis, pour les détails desquels il est prié de se référer aux documents parlementaires afférents.

#### Examen de l'avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 15 novembre 2011, la Chambre des Métiers s'inquiète de la situation des finances publiques, caractérisée par une grande précarité. Pour la Chambre des Métiers la tendance affichée par le solde de l'Administration centrale est alarmante puisque sur les dix dernières années, seul un exercice dégageait un excédent. Elle estime que seules des mesures structurelles pourront contrer cette évolution.

Pour la Chambre des Métiers, les hypothèses sous-jacentes au projet de budget 2012 sont trop optimistes.

La Chambre des Métiers salue la politique d'investissement du Gouvernement pour l'année 2012, qui est bénéfique pour la compétitivité du Luxembourg et le maintien des emplois du secteur de la construction.

La Chambre des Métiers esquisse également les perspectives d'avenir du Luxembourg à l'horizon 2020 en soulignant que la situation des finances publiques est intimement liée à celle de la compétitivité avec laquelle elle interagit.

Selon la Chambre des Métiers, le maintien de la compétitivité de l'économie est nécessaire pour la préservation d'un modèle social développé.

La Chambre des Métiers met notamment l'accent sur la nécessité de :

- lutter contre le chômage en réformant les « mesures pour l'emploi » ;
- réformer le régime pension afin d'assurer sa survie ;
- repenser la politique de logement ;
- éliminer les entraves à la production décentralisée d'énergie ;
- proposer des mesures supplémentaires en matière d'assainissement énergétique ;
- prévoir des mesures afin de favoriser la construction de maisons à très haute performance énergétique.

### Examen de l'avis de la Chambre de Commerce

Après avoir esquissé les grandes tendances quantitatives, la Chambre de Commerce, dans son avis du 15 novembre 2011, présente son analyse du projet de loi budgétaire à l'aide d'une dizaine de points saillants, lesquels correspondent aux principaux constats critiques que la Chambre de Commerce émet à l'encontre du budget 2012.

La Chambre de Commerce note que l'Administration centrale accusera, d'après les chiffres présentés dans le projet de budget, un déficit de 1,143 milliards EUR en 2012, état de fait qui résulte largement d'une progression significative des dépenses (+6,1% par rapport aux prévisions budgétaires 2011), combinée à une augmentation insuffisante des recettes (+4,9%), alors que ces dernières paraissent, aux yeux de la Chambre de Commerce, encore largement surévaluées.

D'après la Chambre de Commerce, le projet de budget 2012 ne constitue donc nullement une étape d'une véritable feuille de route vers l'équilibre budgétaire.

En outre, la Chambre de Commerce note que le secteur communal verrait une situation budgétaire proche de l'équilibre (+110,8 millions EUR), alors que la sécurité sociale continue, momentanément, de dégager un large surplus (702,4 millions EUR). Or, dans une perspective de long terme, la sécurité sociale luxembourgeoise fait apparaître l'un des déséquilibres les plus manifestes et inquiétants de l'ensemble de l'Union européenne (UE). Le résultat agrégé de l'Administration publique, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés, fait état, quant à lui, d'un déficit de 330 millions EUR en 2012, correspondant à un taux de 0,7% du PIB.

### Divers

M. Claude Meisch revient sur la demande du groupe parlementaire DP du 18 octobre 2011 en relation avec l'étude menée par la CSSF sur les risques liés au financement de l'immobilier. Cette demande avait pour objet de mettre à la disposition de la Chambre des Députés l'étude en question et d'inviter les membres de la CSSF à une réunion de la Commission des Finances et du Budget. Les représentants de la CSSF ont fourni des explications sur le sujet lors de la réunion du 21 octobre 2011, organisée dans le cadre du projet de budget 2012 (cf. Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2011). Or, M. Meisch indique qu'il n'a pas pu assister à cette réunion et que, partant, il demande l'organisation d'une nouvelle réunion.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, M. Michel Wolter, explique que la demande du groupe parlementaire DP a été traitée lors de la réunion du 21 octobre 2011. D'après les informations recueillies au cours de l'échange de vues, il n'existe pas de rapport

sur cette étude, mais le rapport d'activités 2010 de la CSSF en a rendu compte aux pages 32 à 33. Dès lors l'organisation d'une nouvelle réunion ne paraît pas nécessaire.

Monsieur le Ministre des Finances précise qu'en tant que Ministre de tutelle de la CSSF, il ne s'oppose pas à un dialogue entre M. Claude Meisch et les représentants de l'autorité de contrôle.

### **Calendrier des réunions**

Les membres de la Commission devront convenir d'une date pour organiser une réunion en vue de :

- l'élaboration d'une prise de position sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011) ;
- l'examen d'une série de documents européens soumis au contrôle du principe de subsidiarité.

Luxembourg, le 21 novembre 2011

La secrétaire,  
Carole Closener

Le Président,  
Michel Wolter