



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2013

#### Ordre du jour :

6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

- Continuation des travaux

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

**6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

#### Chapitre 10.- Des Finances (Chapitre 8. – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans la Constitution un nouveau chapitre 8 intitulé « *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat* ». Ce chapitre remplacerait les chapitres 9 et 10 de la proposition de révision, respectivement intitulés « *De la Force*

*publique* » et « *Des Finances* ». Le nouveau chapitre 8 regrouperait des dispositions qui se rapportent, à des titres divers, à l'administration de l'Etat et qui se retrouvent, souvent de manière inchangée, déjà dans la Constitution actuelle.

Dans la mesure où les dispositions en question toucheront les unes à des questions d'ordre général relatives à l'administration et les autres aux finances publiques, le Conseil d'Etat suggère de subdiviser le chapitre nouveau en deux sections intitulées :

- Section 1<sup>re</sup>.– *Des règles générales d'administration* ;
- Section 2.– *Des finances publiques*.

La commission fait sienne la structure proposée par le Conseil d'Etat.<sup>1</sup>

#### Articles 128, 129 et 130 (Article 105 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note que la proposition de révision ne reprend plus le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle qui dispose que « *Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune.* », sans que cette suppression ne donne lieu à commentaire ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles. Ce texte provient de la Constitution belge de 1831 d'où il fut, après quelques adaptations, repris par notre Constitution de 1848. Depuis lors, il figure dans toutes nos constitutions jusqu'à ce jour. Le Conseil d'Etat souligne que malgré son libellé un peu désuet, la disposition garde toutefois sa raison d'être. Elle garantit en effet qu'il appartient au législateur d'arrêter le principe et les modalités de fixation de toutes sortes de droits, taxes et autres rétributions n'ayant pas le caractère d'impôt, perçus par nombre d'entités publiques à vocation surtout industrielle et commerciale, lorsqu'il s'agit d'en charger non le contribuable, mais l'usager qui y a effectivement recours, des frais de fonctionnement des services prestés.

Pour cette raison et à défaut d'arguments justifiant l'abolition de l'article 102 de la Constitution en vigueur, le Conseil d'Etat est réticent à supprimer purement et simplement cette disposition de la nouvelle Constitution. Faute de comprendre l'intérêt de cette abolition, il suggère d'en maintenir le principe. En attendant la clarification de cette question, le Conseil d'Etat propose de garder provisoirement le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Au cas où il s'avérerait que le principe y énoncé mériterait d'être maintenu, le Conseil d'Etat préconiserait une reformulation du texte dans un langage contemporain.

L'article 128 de la proposition de révision figure, avec un libellé légèrement différent, à l'article 99 de la Constitution actuelle, dont elle forme la première phrase. Il prévoit que le législateur doit donner son consentement à tout impôt à percevoir par le pouvoir exécutif sur les contribuables. Cette règle de principe constitue dans les régimes de démocratie parlementaire l'un des principaux moyens du contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement. Le principe du consentement du Parlement à l'établissement de l'impôt se retrouve déjà dans la Constitution belge de 1831 et dans notre Constitution de 1841. La disposition remonte, dans sa teneur actuelle, à la Constitution de 1848.

Le droit d'établir l'impôt à percevoir par voie d'autorité sur les contribuables est un acte de souveraineté par excellence dont la compétence doit être réservée au législateur qui en fixe, par une loi formelle, les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement ; les modalités d'application peuvent être arrêtées par le pouvoir exécutif.

---

<sup>1</sup> Au cours de sa réunion du 9 janvier 2013 (cf. P.V. IR 16), la commission a analysé le chapitre 9 de la proposition de révision, sans avoir pris une décision quant à la structure proposée par le Conseil d'Etat.

L'article 129 de la proposition reprend de manière inchangée le libellé de l'article 100 de la Constitution actuelle. Il trouve son origine dans la Constitution belge de 1831, d'où il fut repris par la Constitution luxembourgeoise de 1848. Il énonce une autre règle fondamentale du droit des finances publiques, à savoir celle de l'annualité des impôts qui exige l'intervention annuelle du législateur en vue d'autoriser le Gouvernement à prélever les impôts nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Combinée à la règle de l'annualité budgétaire, inscrite à l'article 104 de la Constitution actuelle et à l'article 133 de la proposition de révision, elle constitue un autre instrument de contrôle efficace du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

L'article 130 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 101 de la Constitution actuelle. Il énonce le principe d'égalité devant l'impôt, qui est une application particulière du principe général d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution actuelle (article 17, premier alinéa de la proposition de révision, article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Il provient de l'article 112 de la Constitution belge de 1831, qui a été repris comme article 105 dans la Constitution de 1848, qui est devenu l'article 101 de la Constitution de 1856, et qui est resté inchangé depuis lors quant à son libellé et quant à sa numérotation. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase de l'article sous avis peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

La deuxième phrase de l'article 130 permet à la loi formelle d'accorder aux contribuables des exemptions ou modérations d'impôts, à condition « *que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait soient soumis à l'impôt d'une manière égale* ». Le Conseil d'Etat est d'avis que le principe énoncé par cette disposition doit être maintenu, alors qu'il sert de base constitutionnelle à de multiples dispositions particulières relevant du droit fiscal, qui introduisent des modérations ou exonérations en faveur de certains groupes de contribuables, de certaines catégories de revenus, ou de certains types de transactions. Certaines modérations ou exonérations résultent également de conventions internationales.

Tout en notant que les articles 128, 129 et 130 de la proposition de révision trouvent l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sous réserve des considérations qui précèdent. Il propose de regrouper les trois articles en un article unique qui prendrait le numéro 105 selon la structure qu'il a suggérée. Il se lirait dès lors comme suit :

« **Art. 105.** (1) *Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.*

(2) *Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.*

[(...) *Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.*] »

#### En ce qui concerne l'article 128 de la proposition de révision

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 128 de la proposition de révision et d'en faire le paragraphe 1 de son article 105.

Quant au fond, cette disposition ne suscite pas de commentaire de la part de la commission. Toutefois, sur le plan formel, elle opte pour une formulation positive. L'article 128 amendé prendra donc la teneur suivante :

**« Art. 128. 105. (1) ~~Aucun impôt au profit de l'Etat~~ Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, ~~ne peut être~~ sont établis **que** par la loi. »**

Quant à la question de savoir si cette nouvelle disposition permettra toujours de recourir à la pratique du *ruling*, c'est-à-dire la pratique administrative permettant aux fonctionnaires de l'Administration des contributions directes de fournir des renseignements qui lient celle-ci sur l'incidence de situations de fait circonscrites avec précision, M. le ministre de la Justice répond par l'affirmative, à condition toutefois que les renseignements ne soient pas fournis dans le but d'obtenir un avantage fiscal non prévu par la loi fiscale.

#### En ce qui concerne l'article 129 de la proposition de révision

L'article 129 ne donne pas lieu à observation. Il devient le paragraphe 2 de l'article 105 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission.

Quant à la remarque du Conseil d'Etat qu'il faudrait maintenir l'actuel article 102 dans la proposition de révision, tout en le reformulant dans un langage contemporain, M. le Président rappelle que lors des travaux préparatoires de la proposition de révision, la commission était parvenue à la conclusion que le maintien de cette disposition ne serait pas nécessaire, au vu de la règle constitutionnelle générale de la légalité de l'impôt. Or, si par le terme « *rétribution* » toutes sortes de droits et taxes n'ayant pas le caractère d'impôt pourraient être visés, alors le maintien de l'actuel article 102 serait pourtant indiqué. Dans un souci de prudence, la commission décide d'en faire le nouveau paragraphe 4 de l'article 105.

#### En ce qui concerne l'article 130 de la proposition de révision

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase de l'article sous avis peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

M. le Président souligne que la suppression de la première phrase pourrait mener à la conclusion que la création de privilèges en matière d'impôts serait désormais possible, *quod non*. Pour cette raison, il est d'avis qu'il faudrait maintenir cette disposition dans la Constitution. Ainsi, la première phrase de l'article 130 deviendra le paragraphe 3 de l'article 105 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission.

La deuxième phrase de l'article 130, reformulée de manière positive, est intégrée dans le paragraphe 1 de l'article 105.

#### Articles 131 et 132 (Article 106 selon le Conseil d'Etat)

L'article 131 de la proposition de révision reprend les dispositions inscrites à l'article 99 de la Constitution actuelle, sauf trois. Il ne reprend ni la première phrase (établissement de l'impôt par la loi) ni l'avant-dernière phrase (impositions communales), qui font respectivement l'objet des articles 128 et 136 de la proposition de révision (articles 105, paragraphe 1<sup>er</sup> et 113 selon le Conseil d'Etat). La dernière phrase de l'article 99 (exceptions relatives aux impositions communales) n'est pas reprise dans la proposition de révision.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 131 de la proposition de révision consacre la règle selon laquelle tous les emprunts à charge de l'Etat doivent, sans exception, recevoir l'assentiment de la Chambre des Députés. Cette disposition de la proposition de révision reprend textuellement la deuxième phrase de l'article 99 de la Constitution actuelle. En application de cette disposition, le Gouvernement doit, dans tous les cas, être autorisé par une loi formelle aux fins de contracter un emprunt à charge de l'Etat. Dans sa prise de position, le Gouvernement plaide toutefois en faveur d'un assouplissement de la rigueur de la règle, en proposant d'y prévoir un seuil, à fixer par une loi générale, au-dessous duquel il ne serait pas tenu de recourir à l'autorisation législative pour emprunter à charge de l'Etat. L'introduction d'un tel seuil augmenterait, selon lui, la capacité réactive du Gouvernement pour affronter des situations exceptionnelles et urgentes, notamment en matière d'interventionnisme économique.

Le Conseil d'Etat estime qu'une dérogation à la règle selon laquelle tout emprunt à charge de l'Etat doit être autorisé par une loi formelle n'est pas indispensable afin de préserver la capacité réactive invoquée par le Gouvernement. Pour parer à l'urgence liée à une crise internationale, le Gouvernement peut recourir à l'article 55, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 45, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat). Cette disposition permet au Chef de l'Etat, dans le cas d'une crise internationale et lorsqu'il y a urgence, de prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, la validité de ces règlements étant limitée à trois mois. Dans tous les autres cas, le législateur peut conférer au Gouvernement l'autorisation d'emprunter selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un montant dont il détermine le plafond. Des dispositions de ce genre figurent à l'heure actuelle déjà dans la loi budgétaire.

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 131 de la proposition de révision énoncent des règles reprises textuellement des troisième à septième phrases de l'article 99 de la Constitution actuelle. Les dispositions de l'article 131 de la proposition de révision ne donnent pas lieu à des observations particulières au commentaire des articles de la proposition de révision et emportent également l'accord du Gouvernement.

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 131, le Conseil d'Etat relève que d'après les deux paragraphes visés, l'intervention du législateur est nécessaire pour la vente et pour l'acquisition de propriétés immobilières pour le compte de l'Etat. Or, pour les ventes ou acquisitions de biens à caractère mobilier, par contre, pareille intervention du législateur n'est pas requise. Par conséquent, il se demande si l'intervention du législateur ne devrait pas être étendue à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat ? Il note qu'à notre époque, l'importance relative dans la composition du patrimoine public des biens et valeurs à caractère mobilier par rapport aux biens immobiliers est beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était à l'époque où la règle énoncée aux paragraphes 2 et 3 fut conçue. Dans l'expectative de voir la Chambre des Députés se saisir de cette question, le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec la précision à l'article 131 de la proposition de révision que les exigences constitutionnelles prévues ne s'appliquent pas seulement aux propriétés immobilières, mais incluraient de même, avec les mêmes exceptions, les biens mobiliers.

Aux yeux du Conseil d'Etat, se pose encore la question des aliénations et acquisitions de grande envergure effectuées de manière indirecte pour le compte de l'Etat par l'intermédiaire d'autres structures sur l'action desquelles le Gouvernement exerce une influence décisive. A cet égard, il se demande si ces opérations ne devraient pas, elles aussi, être entourées de règles constitutionnelles destinées à parfaire le contrôle de la Chambre des Députés.

L'article 132 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 103 de la Constitution actuelle. Son origine remonte à la Constitution de 1848 qui reprenait le texte de la Constitution belge de 1831. Historiquement, le texte devait empêcher les largesses du Roi

Grand-Duc dans l'allocation de pensions à charge du trésor public. De nos jours, cette règle s'applique à la détermination et à l'allocation des traitements et pensions des agents de l'Etat, qui relèvent de la loi formelle. En ce qui concerne toutefois l'allocation d'indemnités pour services extraordinaires, il est admis que le principe de ces indemnités doit être fixé par la loi, alors que les modalités de celles-ci peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat note que l'article 132 de la proposition de révision a trouvé l'accord du Gouvernement. Quant au fond, il peut s'y rallier. Il propose toutefois de remplacer la référence au « *trésor* » par une référence à l' « *Etat* ».

Il propose en outre de réunir les articles 131 et 132 de la proposition de révision en un article unique qui prendrait le numéro 106 selon la structure qu'il a suggérée.

Cet article se lirait dès lors comme suit :

« **Art. 106.** (1) *Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés.*

(2) *Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.*

(3) *Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.*

(4) *Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.*

(5) *Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. »*

Si, par contre, l'approche de la proposition de révision devait être maintenue, les paragraphes 2 et 3 de l'article 106 se lirait comme suit :

« (2) *Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.*

(3) *Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. »*

En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 131 de la proposition de révision

M. le ministre de la Justice souligne que le Gouvernement discute sur la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de prévoir une disposition selon laquelle une loi générale peut déterminer un seuil en-dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis. Une telle disposition ne viserait pas à court-circuiter le législateur, mais elle faciliterait

la réactivité du Gouvernement en matière d'interventionnisme économique. Il est souligné que l'emprunt peut également constituer un instrument de pilotage de la politique économique et financière et non seulement un moyen pour financer le déficit budgétaire.

M. le Président donne à considérer qu'une discussion à ce sujet serait envisageable dans la mesure où une règle visant à éviter un endettement excessif de l'Etat serait inscrite dans la Constitution (discipline budgétaire). Or, la commission a rejeté cette idée, tout comme le Conseil d'Etat et le Gouvernement.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis que la proposition de révision, qui reprend sans modification le texte actuellement applicable, ne constitue pas une entrave à la bonne marche des affaires de l'Etat, vu que le recours à une loi spéciale n'y est pas prévu et que selon la pratique, l'ensemble des recettes et dépenses prévisionnelles de l'Etat pendant une année sont autorisées dans la loi budgétaire. Il estime que l'Etat dispose de suffisamment de flexibilité, de sorte qu'une modification du texte ne s'avère pas nécessaire.

Au vu de ce qui précède, la commission décide de ne pas compléter le texte de la proposition de révision dans le sens soulevé par le Gouvernement. Toutefois, dans un souci de cohérence rédactionnelle, le paragraphe 1 de l'article 131 est reformulé de manière positive. Ainsi, le texte amendé prendra la teneur suivante :

« **Art. 131. 106.** (1) **Aucun Tout** emprunt à charge de l'Etat ~~ne peut doit~~ être contracté **sans avec** l'assentiment de la Chambre des Députés. »

#### En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 131 de la proposition de révision

M. le Président considère la proposition du Conseil d'Etat d'étendre l'intervention du législateur à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat comme étant pertinente.

Certains membres de la commission donnent à considérer qu'une disposition pareille risque toutefois de poser problème en pratique. Ils peuvent donc se rallier à la déclaration du ministre de la Justice qu'elle entraverait le bon déroulement des affaires, notamment la vente d'actions détenues par l'Etat. Le recours à une loi spéciale est toutefois jugé trop fastidieux. Il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas préciser que ces engagements sont pris « *sous réserve de l'assentiment de la Chambre des Députés* » (la forme de cet accord devrait alors être déterminée).

M. le ministre de la Justice propose d'en discuter au sein du Conseil de Gouvernement et d'y revenir plus tard.

La commission se rallie à cette proposition et décide, dans un souci de cohérence rédactionnelle, de reformuler le paragraphe 2 de manière positive, tout en laissant en suspens la problématique de la propriété mobilière. Le texte prendra donc la teneur suivante :

« (2) ~~Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est~~ **Toute aliénation d'une propriété immobilière de l'Etat doit être** autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. »

### En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 131 de la proposition de révision

M. le ministre de la Justice explique qu'en sa qualité de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le fait que tout engagement financier important de l'Etat doit être autorisé par une loi spéciale lui pose problème en pratique, notamment en ce qui concerne les projets de recherche (par exemple la création du « *Max Planck Institute Luxembourg* »). Il s'avère en effet que l'interprétation de cette disposition par le Contrôle financier de l'Etat diverge de celle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de sorte que l'orateur envisage de discuter de cette problématique au sein de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Il propose d'attendre ces discussions avant toute modification éventuelle en la matière.

La commission décide de maintenir provisoirement le texte de la proposition de révision. Elle reviendra sur la problématique de la propriété mobilière, ainsi que sur le bout de phrase « *tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale* ».

### En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 131 de la proposition de révision

Ce paragraphe ne donne pas lieu à observation. Toutefois, dans un souci de cohérence rédactionnelle, le paragraphe 4 est reformulé de manière positive. Il prendra donc la teneur suivante :

« **Aucune Toute** charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~ne peut doit~~ être établie ~~que~~ par une loi spéciale. »

### En ce qui concerne l'article 132 de la proposition de révision

Le Conseil d'Etat propose de faire de l'article 132 le paragraphe 5 de son article 106 et de remplacer la référence au « *trésor* » par une référence à l' « *Etat* ».

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions. En outre, dans un souci de cohérence rédactionnelle, elle reformule le texte de manière positive. Il prendra donc la teneur suivante :

« ~~Art. 132.~~ (5) **Aucune Toute** pension, **aucun tout** traitement d'attente, **aucune toute** gratification à la charge du ~~trésor~~ de l'Etat ~~ne peuvent être~~ sont accordés ~~qu'en vertu de la~~ par une loi. »

### Article 133 (Article 107 selon le Conseil d'Etat)

L'article 133 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 104 de la Constitution actuelle, sauf à remplacer l'expression « *Chambre* » par celle de « *Chambre des Députés* ».

Les constitutions de 1841, 1848 et 1856 faisaient déjà référence à la participation du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat. Le texte de l'article 104 de la Constitution actuelle remonte à 1868 et n'a plus été modifié depuis lors. L'article sous examen consacre les grands principes en matière de finances publiques : le principe de l'unité, le principe de l'universalité, le principe de l'annualité et le principe de la spécialité du budget et du compte de l'Etat. Le principe de l'unité exige qu'il n'existe qu'un seul budget et qu'un seul compte qui regroupent les recettes et les dépenses de l'Etat. Selon le principe de l'universalité, toutes les recettes de l'Etat, fiscales et autres, forment une masse sur laquelle sont imputées toutes

les dépenses. Le principe de l'universalité interdit les compensations entre recettes et dépenses, de même qu'il interdit l'affectation de certaines catégories de recettes à certaines catégories de dépenses. En vertu du principe de l'annualité, le budget de l'Etat est voté chaque année par la Chambre des Députés pour l'année à venir, alors que le compte reprend les recettes et les dépenses effectuées pendant la même période. Selon le principe de la spécialité, le budget et le compte de l'Etat doivent refléter, avec un certain degré de précision, les détails des recettes et des dépenses.

Les grands principes de l'article 133, avec les règles inscrites aux articles 128 (établissement de l'impôt par la loi) et 129 (annualité de l'impôt) de la proposition de révision, consacrent les prérogatives de contrôle permanent, tant préalable qu'*a posteriori*, de la Chambre des Députés sur l'activité du Gouvernement. Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale étant indissociablement lié au fonctionnement du régime de la démocratie parlementaire. Il en découle que le Parlement se doit de veiller au strict respect des principes qui mettent en œuvre la fonction de contrôle que la Constitution lui assigne.

Dans le contexte de l'équilibre des finances publiques, se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non d'introduire dans la Constitution une règle afin d'éviter un endettement excessif. Une telle règle est inscrite dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui a été signé le 2 mars 2012 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 25 des 27 Etats membres de l'Union européenne, dont les 17 de la zone euro et 8 autres. *A priori*, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la nécessité d'introduire de telles règles de discipline budgétaire dans la Constitution elle-même. Ceci d'autant plus que l'équilibre défini par le TSCG ne se limite pas au budget de l'Etat proprement dit. En effet, le TSCG vise la situation budgétaire des administrations publiques en général, y compris donc celle de l'Etat proprement dit, des institutions de la sécurité sociale, des communes, des établissements publics et des fonds spéciaux de l'Etat. S'y ajoute que, par la loi qui l'approuvera, le Traité sera incorporé dans le droit national, et que son essence supérieure au droit interne fera qu'il prévaudra sur la loi nationale, y compris la Constitution. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que la proposition de révision devrait offrir au Parlement l'occasion d'approfondir cette question de nature éminemment politique. Il note encore que la question présente par ailleurs aussi des aspects juridiques non négligeables, dans la mesure où la transposition du TSCG exigera l'introduction dans notre droit national de règles de discipline budgétaire à caractère contraignant.

Tout en notant que l'article 133 ne donne pas lieu à observation au commentaire des articles et qu'il trouve l'adhésion du Gouvernement, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte proposé, qui prendrait le numéro 107 selon la structure qu'il a proposée.

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part de la commission.

#### Article 134 (Article 108 selon le Conseil d'Etat)

L'article 134 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 105 de la Constitution actuelle, sauf à élargir au paragraphe 1<sup>er</sup> la compétence de contrôle ordinaire de la Cour des comptes à la gestion financière des communes.

La Cour des comptes contrôle actuellement la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat pour le compte de la Chambre des Députés. Son contrôle porte sur la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que sur la bonne gestion financière des deniers publics, sans toutefois inclure l'opportunité des dépenses. La loi peut encore lui confier d'autres missions de contrôle de gestion des deniers publics.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne que dans son avis intérimaire, la Commission de Venise critique le texte de l'article 134 de la proposition de révision dans les termes suivants : « *L'article 134 prévoit que « les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés ». La Cour des comptes doit être indépendante de la même façon que les autres cours et tribunaux, c'est pour cela qu'il faut encore une fois souligner les remarques faites relativement à l'article 117. »*

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'en ce qui concerne la nomination formelle des membres de la Cour des comptes, la compétence du Chef de l'Etat n'est pas discrétionnaire, mais liée par la proposition de la Chambre des Députés. La pratique constitutionnelle ne s'est jamais départie de cette manière d'envisager les compétences du Chef de l'Etat dans ce domaine. Un autre aspect de l'indépendance de la Cour des comptes à l'égard du Gouvernement résulte de son statut légal selon lequel elle jouit d'une dotation financière inscrite annuellement à charge du budget de l'Etat, au vu de l'état prévisionnel qu'elle établit elle-même ; ses comptes sont contrôlés et approuvés annuellement par la Chambre des Députés.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> énonce les missions de la Cour des comptes. Il élargit ces missions en ce qu'il étend le contrôle ordinaire exercé par celle-ci à la gestion financière des communes. A ce titre, le Conseil d'Etat soulève que, dans l'état actuel du droit communal, les communes relèvent du pouvoir exécutif. C'est le Gouvernement qui exerce la surveillance administrative sur les actes des communes et est investi du pouvoir disciplinaire à l'égard des bourgmestres et échevins. C'est encore le Gouvernement qui, par l'intermédiaire du Service de contrôle de la comptabilité des communes, exerce le contrôle sur la gestion financière des communes. Transférer ce contrôle à la Cour des comptes reviendrait à charger celle-ci de procéder à des contrôles systématiques dont le destinataire serait le Gouvernement. Ceci paraît toutefois difficilement conciliable avec sa mission principale qui consiste précisément à contrôler le Gouvernement pour le compte de la Chambre des Députés. Pour cette raison d'ordre institutionnel, le Conseil d'Etat n'aimerait pas voir figurer le contrôle de la gestion financière des communes au rang des missions constitutionnelles de la Cour des comptes. Le législateur resterait toujours libre de lui confier, au moyen d'une loi spéciale, des missions de contrôle relativement aux communes, comme il l'a fait pour certains établissements publics, d'autant plus que, selon l'article 136 de la proposition de révision (article 117, premier alinéa selon le Conseil d'Etat), la surveillance de la gestion communale est réglée par la loi.

Les paragraphes 2 à 4 de l'article sous examen ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Tout en notant que le texte sous examen trouve l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sauf à supprimer au paragraphe 1<sup>er</sup> la référence aux communes et à remplacer au paragraphe 4 (paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) le terme « *observations* » par l'expression « *constatations et recommandations* ». Le Conseil d'Etat estime en effet que la mission de la Cour des comptes se reflète mieux dans cette expression, déjà employée à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, que dans le libellé de la proposition de révision, repris de la Constitution actuelle. Le texte de l'article 134, qui prendrait le numéro 108 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait comme suit :

« **Art. 108.** (1) *Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.*

(2) *La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés.*

(3) *Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi.*

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés. »*

#### En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 134

La commission prend note que, dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a souligné que « ... le SYVICOL, dans sa prise de position sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, s'était prononcé pour la création d'une Cour des comptes communale autonome contrôlant la légalité des opérations financières des communes. »

Une représentante du groupe politique DP informe les membres de la commission qu'elle a déposé le 4 décembre 2012 au nom de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire la proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes (document parlementaire 6509) visant à élargir le champ de contrôle de la Cour des comptes. L'exposé des motifs prévoit que « *Quant à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030), comportant une modification de l'article 105 de la Constitution y prévoyant le contrôle de la gestion financière des communes par la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé de ne pas en tenir compte dans le cadre de la présente proposition de loi, puisque les travaux parlementaires sont en cours et ne pourront être achevés à brève échéance.* », alors que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis que le contrôle de la gestion financière des communes devrait figurer parmi les missions constitutionnelles de la Cour des comptes.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis que cette question n'est pas encore prête à être tranchée. Il souligne que le contrôle des communes par la Cour des comptes soulève la question de l'indépendance. Il souligne également qu'il existe deux courants d'opinion, l'un plaidant pour la mise en place d'une Cour des comptes communale et l'autre préconisant la création d'une section spéciale au sein de la Cour des comptes ayant pour seule mission de contrôler les communes.

M. le Président donne à considérer que se poserait la question de l'attitude à prendre par les mandataires locaux à l'égard du rapport annuel que la Cour des comptes, en tant qu'organe de la Chambre des Députés, doit présenter à celle-ci. Il relève encore qu'à l'heure actuelle les communes bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination des deniers publics.

Etant donné que l'extension des missions de la Cour des comptes à la gestion financière des communes prête encore à discussion, la commission décide de tenir cette disposition en suspens. Pour le reste, le paragraphe 1 ne donne pas lieu à observation.

#### En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 134

Ce paragraphe, qui devient le paragraphe 3, ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 134

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions d'en faire le paragraphe 4 et de remplacer le terme « *Grand-Duc* » par « *Chef de l'Etat* ».

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 134

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition d'en faire le paragraphe 2. En outre, elle fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 135

La commission y reviendra au moment des discussions plus globales sur les relations entre l'Etat et les cultes.

Il est rappelé qu'à la demande du ministre des Cultes, une entrevue relative au rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg (en présence des experts) aura lieu le 20 mars prochain.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers