

**N° 6666<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2014 et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
- 3) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;
- 4) la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999;
- 5) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;
- 6) la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé;
- 7) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 8) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- 9) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(4.4.2014)

Par dépêche du 6 mars 2014, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des avis de la Cour des comptes, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Par dépêche du 27 mars 2014, le Premier Ministre a informé le Conseil d'Etat que la disposition autorisant le Gouvernement à émettre des emprunts nouveaux figure par erreur à deux reprises dans la mouture initiale du projet de loi budgétaire. Pour redresser cette erreur, l'article 35 est supprimé. Les numéros qui suivent l'article 35 sont adaptés en conséquence.

Le projet de budget 2014 se présente en trois volumes:

- le volume I comprend l'exposé introductif et le texte du projet de loi budgétaire ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit;

- le volume II comprend le programme pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2013 à 2017;
- le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC95.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Au vu des délais serrés dont il dispose pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat limitera son examen aux grandes lignes du projet de budget 2014 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

### 1. Le cadre de la politique budgétaire

L'exposé introductif du projet de budget 2014 relève que „la procédure budgétaire pour l'exercice 2014 était très largement engagée au moment de (la) prise de fonction (du Gouvernement)“<sup>1</sup>. Dans son discours de présentation, le ministre des Finances a d'ailleurs souligné que le budget 2014 a été préparé à législation constante, à l'exception des données relatives aux bourses pour études supérieures.

Le ministre des Finances s'est engagé à effectuer un état des lieux de toutes les dépenses de l'administration centrale, ceci dans l'intention de dégager des pistes pour mieux gouverner avec moins de dépenses et à présenter un „budget d'une nouvelle génération“ pour l'année 2015<sup>2</sup>. Le Conseil d'Etat soutient le Gouvernement dans cette approche systématique, ambitieuse certes, mais clairement requise au vu des défis de la politique budgétaire future.

Dans son programme, le Gouvernement proclame sa détermination à „s'atteler à la réduction du déficit structurel des finances publiques sans pour autant pratiquer une politique d'austérité“, et il souligne l'importance qu'il attache à la „soutenabilité des finances publiques“. Concrètement, le Gouvernement s'engage à „prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaires principaux:

- atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB; et
- maîtriser, voire réduire, la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en dessous de 30% du PIB“.

Dans cette perspective, le Gouvernement s'engage à „prendre des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires ayant un impact structurel d'au moins 2,5% du PIB, prenant en compte le déficit de l'administration centrale de -2% du PIB en 2016 et l'objectif budgétaire d'un solde structurel de 0,5% du PIB“<sup>3</sup>. Dans la logique de cette politique budgétaire, le Gouvernement a intégré au budget 2014 des „mesures tant ponctuelles que générales dans l'intérêt de l'assainissement de la situation financière de l'administration publique“<sup>4</sup>.

Dans les développements qui suivent, le Conseil d'Etat analysera l'évolution du budget depuis le début de la crise pour dégager l'ampleur des défis auxquels le Gouvernement fait face. C'est sur cet arrière-fond que le Conseil d'Etat commentera ensuite les mesures budgétaires proposées par le Gouvernement.

### 2. L'évolution des recettes, des dépenses et du solde du budget

Le tableau 1 ci-après documente l'évolution du solde budgétaire à la fois pour l'administration publique et pour chacune de ses composantes, en prenant comme point de départ l'année 2007, soit l'année précédant celle où la crise économique actuelle a commencé:

1 Volume I du projet de budget 2014, page 21\*.

2 Discours du ministre des Finances devant la Chambre des députés lors du dépôt du projet de budget le 5 mars 2014.

3 Programme gouvernemental, page 21. Le chiffre de -2% est repris de la note au formateur préparée par le comité de prévision, datée du 7 novembre 2013, page 4.

4 Volume I du projet de budget 2014, page 21\*.

Tableau 1: Solde budgétaire au niveau des trois secteurs de l'administration publique (2007-2014)

*En % du PIB*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (projet de budget)
Administration publique	3,7%	3,2%	-0,7%	-0,8%	0,1%	-0,6%	0,0%	0,2%
Administration centrale	0,9%	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,2%	-2,5%	-1,6%	-1,1%
Administrations locales	0,4%	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Sécurité sociale	2,4%	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,5%	1,3%

*En millions d'euros*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (projet de budget)
Administration publique	1.382,3	1.191,7	-236,6	-318,9	21,2	-241,9	4,5	100,3
Administration centrale	355,9	-59,9	-915,3	-991,7	-897,5	-1.076,2	-726,1	-545,1
Administrations locales	138,8	169,9	-49,0	52,2	120,6	32,7	34,8	13,3
Sécurité sociale	887,6	1.081,7	727,7	620,6	798,2	801,6	695,8	632,2

Source: Ministère des Finances, projets de budget 2014 et 2013, Statec.

Le solde des administrations locales reste tout au long de la période proche de zéro. Le secteur de la sécurité sociale dégage chaque année un excédent impressionnant, variant entre 620 et 1.081 millions d'euros. Depuis 2008, l'administration centrale émerge un déficit structurel, dont le montant fluctue entre 60 millions d'euros en 2008 et 1.076 millions d'euros en 2012. Ces chiffres confirment un constat qui n'est pas nouveau: le problème des finances publiques est essentiellement lié à la dégradation des comptes de l'administration centrale.

Le déficit de l'administration centrale a évolué entre 915 et 1.076 millions d'euros au cours de la période 2009 à 2012, pour se rétrécir significativement en 2013 et 2014. Si le déficit de l'administration centrale passe de 1.076 millions d'euros en 2012 à 545 millions d'euros en 2014, cette réduction est essentiellement imputable à l'augmentation spectaculaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) liée au commerce électronique. En effet, ce poste de recettes passe de 569 millions d'euros en 2012 à 1.026 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 457 millions d'euros.

Le tableau suivant analyse l'évolution globale des recettes et des dépenses de l'administration centrale:

Tableau 2: Comparaison des recettes et des dépenses de l'administration centrale pour la période 2007 à 2014

	2007	2013	2014
<b>Recettes de l'administration centrale</b> (milliards d'euros)	10,1	13,5	14,2
Croissance de 2007 à 2014			41,4
Croissance de 2013 à 2014			5,1
TVA relative au commerce électronique (millions d'euros)	219	748	1026
<b>Recettes de l'administration centrale</b> (milliards d'euros), sans la TVA relative au commerce électronique	9,8	12,8	13,2
Croissance de 2007 à 2014			34,1
Croissance de 2013 à 2014			3,2
<b>Dépenses de l'administration centrale</b> (milliards d'euros)	9,7	14,3	14,7
Croissance de 2007 à 2014			52
Croissance de 2013 à 2014			3,6

De 2007 à 2014, le total des recettes de l'administration centrale passe de 10,1 à 14,2 milliards d'euros, soit une hausse de 4,1 milliards d'euros ou 41%. Au cours de cette même période, les recettes de TVA liées au commerce électronique augmentent de 219 millions d'euros à 1.026 millions d'euros. Abstraction faite de ce poste de recettes exceptionnel et passager, l'accroissement des recettes de l'administration centrale aurait donc été de 3,4 milliards d'euros, soit 34%.

Le total des dépenses de l'administration centrale passe de 9,7 milliards d'euros en 2007, la dernière année avant la crise financière et économique, à 14,7 milliards d'euros en 2014, soit une progression de 5 milliards d'euros ou 52% en sept années. Cette progression est à mettre en rapport avec l'évolution des prix à la consommation, qui ont augmenté de 16,51% au cours de la période 2007 à 2014. Comme le PIB en volume n'a retrouvé le niveau de 2007 qu'en 2013, la croissance économique n'a été que de 3,54% pour l'ensemble des années 2007 à 2014.

La doctrine budgétaire classique établissait une norme budgétaire en rapprochant la croissance du PIB en volume et la hausse des prix à la consommation. Pour la période 2007 à 2014, cette norme serait de 20,63%, ainsi qu'il résulte du calcul suivant:

Hausse des prix à la consommation:	+16,51%
Croissance du PIP en volume:	+ 3,54%
Total multiplicatif:	+20,63%

Les dépenses de l'administration centrale étaient de 9,7 milliards d'euros en 2008. Si la progression des dépenses n'avait pas dépassé la norme budgétaire théorique de 20,63%, ce total ne serait que de 11,7 milliards d'euros en 2014. Dans cette hypothèse, les recettes de 14,2 milliards d'euros inscrites au budget 2014 dépasseraient de 2,5 milliards les dépenses, dégageant ainsi un excédent confortable. Même après déduction des recettes liées à la TVA relative au commerce électronique, il resterait encore un solde positif de 1,5 milliard d'euros. Déduisons encore de ce solde les dépenses liées directement à la crise économique: les dépenses effectuées par le Fonds pour l'emploi sont passées de 386 millions d'euros en 2007 à 740 millions en 2014, soit une augmentation de 354 millions d'euros. Il resterait donc toujours un solde positif supérieur à 1 milliard d'euros.

En réalité, les dépenses ont toutefois augmenté à un rythme dépassant de loin la norme budgétaire théorique, telle qu'énoncée ci-avant, et les dépenses de l'administration centrale excèdent les recettes fiscales, y compris la TVA liée au commerce électronique, de sorte que le budget émerge un demi-milliard d'euros de déficit en 2014.

Au vu de ces chiffres, le Conseil d'Etat ne peut que rappeler la conclusion formulée dans ses avis budgétaires des dernières années: la politique budgétaire a penché plutôt vers une logique de „*deficit spending*“ que vers une rigueur excessive. Répétons le constat: face à une norme budgétaire théorique de 21%, les recettes ont augmenté de 41% et les dépenses de 52%.

Le projet de budget 2014 de l'administration centrale comporte une progression des recettes de 685 millions d'euros correspondant à 5,1%; cet accroissement se réduit à 407 millions d'euros, soit 3,2% si on élimine l'incidence de la TVA sur le commerce électronique. Les dépenses de l'adminis-

tration centrale augmentent de 504 millions d'euros, soit 3,5% d'une année à l'autre. Ce taux de 3,5% est à comparer avec le rythme de la progression nettement plus élevée des dépenses de l'administration centrale au cours des années 2008 à 2013: pendant ces cinq années de crise, ces dépenses ont en effet connu une augmentation annuelle comprise entre 3,8% et 9% par année.

Si la progression des dépenses est inférieure à la hausse des recettes fiscales, il convient néanmoins de souligner que les dépenses progressent à un taux supérieur à celui des recettes après déduction de l'impact de la TVA liée au commerce électronique. Ce dernier constat revêt une importance particulière, alors que les recettes liées à la TVA perçue sur le commerce électronique sont appelées à disparaître progressivement à partir de 2015.

*Tableau 3: Croissance des recettes et des dépenses de l'administration centrale (2013-2014)*

			2013	2014
1	Recettes – y compris la TVA liée au commerce électronique		13.532	14.218
	variation	en %		5,1%
		en millions		685,5
2	Recettes – sans la TVA liée au commerce électronique		12.784	13.192
	variation	en %		3,2%
		en millions		407,5
3	Dépenses		14.258	14.763
	variation	en %		3,5%
		en millions		504,4
	Recettes – y compris la TVA liée au commerce électronique		13.532	14.218
	moins: dépenses		14.258	14.763
4=1-3	Solde 1:		-726	-545
	Recettes – sans la TVA liée au commerce électronique		12.784	13.192
	moins: dépenses		14.258	14.763
4=2-3	Solde 2:		-1.474	-1.571

La comparaison de l'évolution des comptes de l'administration publique avec les données des trois pays voisins documente clairement l'évolution nettement plus dynamique des recettes et des dépenses au Luxembourg que dans nos trois pays voisins depuis le début de la crise actuelle.

Tableau 4: Total des recettes fiscales de l'administration publique  
(Administration centrale, administrations locales et sécurité sociale)

	Luxembourg (en millions d'euros)	%	Belgique (en millions d'euros)	%	Allemagne (en millions d'euros)	%	France (en millions d'euros)	%
2008	15.815	100,00	168.826	100,00	1.088.620	98,53	965.400	100,00
2009	15.838	100,14	163.847	97,05	1.072.690	100,14	927.955	96,12
2010	16.788	106,15	173.261	102,62	1.089.830	100,11	958.276	99,26
2011	17.809	112,60	183.133	108,47	1.157.200	106,29	1.012.653	104,89
2012	18.770	118,68	191.576	113,47	1.193.750	109,65	1.053.006	109,07
<b>2008-2012</b>		<b>18,68%</b>		<b>13,47%</b>		<b>9,65%</b>		<b>9,07%</b>

Source: Eurostat

L'Allemagne, la France et la Belgique ont dû faire face à une régression des prélèvements fiscaux et sociaux en 2009, tandis que les recettes publiques ont stagné au Luxembourg, pour augmenter de façon régulière pendant les années suivantes. Au total, pour les années 2008 à 2012, les quatre pays ont connu une augmentation significative de leurs recettes fiscales. Pour les quatre années prises dans leur ensemble, le taux de croissance des recettes fiscales et des cotisations sociales du Luxembourg dépasse toutefois nettement les chiffres des trois voisins.

Tableau 5: Total des dépenses de l'administration publique  
(Administration centrale, administrations locales, sécurité sociale)

	Luxembourg (en millions d'euros)	%	Belgique (en millions d'euros)	%	Allemagne (en millions d'euros)	%	France (en millions d'euros)	%
2008	14.624	100,00	172.484	100,00	1.090.460	100,00	1.030.025	100,00
2009	16.074	109,91	183.071	106,13	1.146.270	105,11	1.070.585	103,93
2010	17.107	116,97	187.026	108,43	1.194.130	109,50	1.095.602	106,36
2011	17.788	121,63	197.422	114,45	1.178.650	108,08	1.118.509	108,59
2012	19.012	130,00	206.852	119,92	1.191.490	109,26	1.151.257	111,76
<b>2008-2012</b>		<b>30%</b>		<b>19,92%</b>		<b>9,26%</b>		<b>11,76%</b>

Source: Eurostat

Le tableau 5 documente la progression des dépenses de l'administration publique entre 2008 et 2012, en comparant les données du Luxembourg avec celles des trois pays voisins. A la lecture de ces chiffres, il apparaît clairement que nos trois pays voisins ont atteint une certaine maîtrise de leurs dépenses, dont la progression suit un rythme nettement ralenti par rapport à l'évolution des dépenses du Luxembourg.

Le tableau 6 résume ces données, en ajoutant une colonne relative à l'évolution du solde budgétaire de l'administration publique:

Tableau 6: Evolution du différentiel de croissance des recettes et des dépenses de l'administration publique (en %)

	Luxembourg	Belgique	Allemagne	France
Croissance des recettes	18,68	13,47	9,65	9,07
Croissance des dépenses	30	19,92	9,26	11,76
Différence	-11,32	-6,45	0,39	-2,69

Source: tableaux 4 et 5 ci-avant

Pendant les années de crise économique, l'Allemagne a réussi à améliorer marginalement le solde de l'administration publique, la Belgique et la France ont limité l'évolution négative de leur solde à respectivement 2,69% et 6,45%, tandis que le Luxembourg a enregistré une dégradation de 11,32%. Ce différentiel est remarquable. Il ne s'explique pas par les évolutions économiques divergentes: l'écart de croissance du PIB de ces quatre pays, pour la période du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2013, reste inférieur à 4%<sup>5</sup>. La différence reflète donc les divergences au niveau des politiques budgétaires adoptées par les quatre pays concernés.

En définitive, il n'existe que deux méthodes pour rétablir l'équilibre budgétaire:

- soit l'Etat aligne ses dépenses au niveau des ressources disponibles;
- soit l'Etat augmente les prélèvements fiscaux et sociaux pour couvrir les dépenses.

En pratique, bien entendu, il est également possible d'équilibrer le budget en combinant ces deux démarches suivant des pondérations à définir.

Le Conseil d'Etat a noté avec intérêt l'intention du Gouvernement, telle qu'affichée à son programme, de présenter un budget „de la nouvelle génération“ à partir de l'année 2015 et de faire porter „l'effort de consolidation budgétaire d'abord sur le côté „dépenses““. Au vu de ces chiffres, il devient évident qu'une telle politique devra infléchir les tendances ayant marqué l'évolution des recettes et des dépenses au cours des dernières années, sans se limiter à des ajustements de détail.

Dans les développements qui suivent, le Conseil d'Etat se penche sur l'évolution des recettes et des dépenses au cours des dernières années.

### 3. Quelques observations sur les recettes de l'Etat

Le projet de budget de l'administration centrale aligne des chiffres relatifs aux recettes fiscales prévues en 2014. Le commentaire repris à l'exposé introductif n'est pas très explicite sur les hypothèses de calcul de ces prévisions budgétaires.

Le Conseil d'Etat comprend parfaitement que l'évaluation des recettes fiscales futures comporte inévitablement une marge d'incertitude. Il reste toutefois sur sa faim en ce qui concerne, d'une part, l'analyse de l'écart entre le budget voté et le budget estimé de l'année 2013, et, d'autre part, les hypothèses de calcul des prévisions pour l'année 2014. Il serait en particulier intéressant d'avoir des éclaircissements sur les points suivants:

- Dans quelle mesure les administrations fiscales ont-elles imposé des dossiers en souffrance et quel est l'impact de la collecte d'arriérés d'impôts?
- Les administrations fiscales ont-elles renforcé les contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude fiscale, et dans quelle mesure les résultats de ces initiatives ont-ils influencé les prévisions?
- Quel est l'impact de l'évolution générale de la situation économique sur les recettes fiscales?
- Quel est l'impact d'autres facteurs techniques, tels les remboursements d'impôts?

A défaut d'informations sur les hypothèses retenues lors de l'estimation des recettes fiscales de l'Etat, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'émettre une appréciation sur les prévisions de recettes.

Le Conseil d'Etat a déjà relevé l'impact sensible de la TVA liée au commerce électronique, qui représente 1.026 millions d'euros dans le projet de budget de l'année 2014. Cette recette est appelée

<sup>5</sup> Source: Statec, note de conjoncture 2-2013, novembre 2013, page 15.

à disparaître progressivement à partir de 2015 en raison d'une modification du régime de la TVA au niveau de l'Union européenne.

Il voudrait également rappeler que la vente à des clients non résidents de produits soumis aux droits d'accise rapporte annuellement des recettes de l'ordre de 1,5 milliard d'euros d'impôts au titre de la TVA et des droits d'accise<sup>6</sup>. Les recettes fiscales liées aux exportations de produits pétroliers, d'alcool et de tabac ne sont pas remises en cause quant à leur principe par des évolutions au niveau de la politique de l'Union européenne. Rien ne garantit toutefois le maintien des recettes au niveau actuel.

Ces deux sources de revenus, qui génèrent ensemble environ 2,5 milliards d'euros de recettes fiscales pour l'année en cours interviennent pour un cinquième dans le total des recettes de l'administration centrale.

#### 4. Quelques observations sur l'évolution des dépenses

Le Conseil d'Etat a déjà relevé plus haut que les dépenses de l'administration centrale ont augmenté de 52% depuis 2007, la dernière année précédant la crise économique et financière actuelle. Alors que le budget de l'année 2008 a encore été préparé avant le déclenchement de la crise, le Gouvernement a suivi une politique anticyclique en 2009 et 2010. De 2011 à 2013, la politique gouvernementale visait à rétablir l'équilibre des dépenses publiques par une politique de consolidation budgétaire sans toutefois mettre en danger la reprise économique.

Tout en confirmant son intention de „procéder à un rétablissement de l'équilibre des comptes publics“, le Gouvernement souligne dans l'exposé introductif au projet de budget de l'année 2014 que „les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti au fil des années à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et par voie de conséquence à une réduction progressive des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour réagir à des situations changeantes“<sup>7</sup>. Le Conseil d'Etat a noté avec intérêt l'engagement du Gouvernement de procéder au cours des mois à venir à une évaluation critique de tous les postes budgétaires et de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin d'évaluer l'impact de ces dépenses au vu de leur finalité et de déterminer leur efficacité et leur efficaciaité. Le Conseil d'Etat comprend que le Gouvernement issu du scrutin du 20 octobre 2013 n'a pas disposé du temps nécessaire à un tel exercice lors de la préparation du budget 2014, qui a été préparé à législation constante à l'exception des crédits finançant les bourses d'études. Il a noté avec grand intérêt l'engagement du Gouvernement d'appliquer la nouvelle méthodologie dans le cadre de la préparation du budget 2015. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que les recettes fiscales de l'année prochaine accuseront le coup des changements législatifs en matière de TVA perçue sur le commerce électronique.

Si le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat émerge pour l'année 2014 des dépenses additionnelles de 535 millions d'euros, le Gouvernement énumère seize facteurs de hausse dans son exposé introductif, qui, à eux seuls, interviennent pour 484 millions d'euros dans l'augmentation du total des dépenses. Ces hausses, qui résultent de l'application mécanique des lois existantes, expliquent donc à elles seules 90% des dépenses additionnelles de l'année 2014. Les cinq positions les plus importantes, reprises au tableau 7 ci-après, expliquent à elles seules les trois quarts de l'augmentation des dépenses.

6 Le projet de budget de l'Etat chiffre les recettes au titre des droits d'accises à 1,3 milliard d'euros pour l'année 2014. Le ministre des Finances a chiffré les recettes au titre de la TVA perçue sur les carburants et sur le diesel à 425 millions pour l'année 2012 (source: question parlementaire n° 1994 du 7 mars 2012, voir sous [http://chamber.lu/wps/PA\\_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1144165&fn=1144165.pdf](http://chamber.lu/wps/PA_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1144165&fn=1144165.pdf)). Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'évaluations récentes concernant la TVA perçue sur les ventes de tabac et d'alcool. Le chiffre de 1,5 milliard de recettes fiscales liées au commerce frontalier de produits soumis aux droits d'accises est basé sur l'hypothèse que, sur un total des recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros, les trois quarts sont liés au commerce frontalier.

7 Projet de budget 2014, volume I, pages 27\* et 28\*.

Tableau 7: Analyse des principaux postes expliquant l'accroissement des dépenses au niveau du budget de l'Etat au sens administratif (en millions d'euros)<sup>8</sup>:

		2014
Rémunération des agents de l'Etat		91,9
Alimentation du Fonds communal de dotation financière		59,3
Prestations de sécurité sociale + Fonds pour l'emploi		157,5
<i>Participation à l'assurance pension</i>	72	
<i>Participation à l'assurance maladie-maternité</i>	20,8 <sup>9</sup>	
<i>Participation à l'assurance dépendance</i>	11,2	
<i>Versement au Fonds pour l'emploi de l'impôt de solidarité et dotations budgétaires</i>	24,5	
<i>Dotation au Fonds de pension des fonctionnaires</i>	29	
Prestations sociales en faveur des familles et des enfants		39,2
<i>Transferts à la Caisse des prestations familiales</i>	21,5	
<i>Transport des élèves de l'EDIFF</i>	12	
<i>Forfait d'éducation</i>	5,7	
Aides financières pour études supérieures		55,8
Dotation du Fonds pour la gestion de l'eau		20
Services publics (autobus RGTR et trains)		21,7
Remboursement des investissements réalisés par le Fonds Belval pour l'Etat		15,6
Aide aux communes: pacte logement		15
Aides individuelles au logement: subventions et bonifications d'intérêts		8
<b>Total des dépenses additionnelles énumérées ci-avant</b>		<b>484</b>
<b>Total des dépenses additionnelles inscrites au projet de budget</b>		<b>535,6</b>

Les versements au Fonds pour l'emploi sont le seul poste dont l'augmentation est directement imputable à la crise économique, tandis que l'évolution des autres catégories de dépenses découle de choix politiques engageant le Gouvernement à financer des dépenses suivant des modalités définies par des lois existantes. La croissance de ces postes budgétaires pourrait être freinée par des mesures législatives adéquates si, et dans la mesure où, le législateur jugeait que le déficit budgétaire exige une compression de ces dépenses. Le Conseil d'Etat n'entend pas émettre d'appréciations sur les différents postes de dépenses examinés ci-avant, ni d'ailleurs sur d'autres postes non repris au tableau.

Dans son exposé introductif au budget, le Gouvernement relève qu'il „a réussi à ramener le solde de l'administration centrale de -866 millions à -545 millions, au titre de l'exercice 2014, (...) par rapport au projet de plan budgétaire“, et il note que „le montant des réductions qui ont été effectuées par le Gouvernement au cours des dernières semaines s'élève à un montant de plus de 230 millions“<sup>10</sup>.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance d'un document daté du 14 mars 2014, qui porte le titre „projet de plan budgétaire“ et qui est publié sur le site internet du ministère des Finances. Il suppose qu'il s'agit donc du document auquel se réfère le passage précité de l'exposé introductif du projet de

8 Le tableau est basé sur les informations contenues au projet de 2014 (volume I, page 28\*). Ces informations se rapportent à la présentation administrative du budget de l'Etat. Ce tableau omet de signaler si certaines de ces dépenses additionnelles sont, le cas échéant, compensées par des économies prévues à d'autres articles budgétaires.

9 Ce montant inclut la participation de l'Etat dans le financement de la mutualité des employeurs.

10 Exposé introductif au projet de budget 2014, volume I, page 24\*.

budget 2014. Toutefois, le Conseil d'Etat n'a pas trouvé d'indication relative au solde de -866 millions d'euros dans ce document<sup>11</sup>.

La progression des dépenses, de même que les compressions au niveau de certains crédits budgétaires, peut se calculer sur trois bases différentes:

- Le plus simple serait sans doute de comparer le projet de budget soumis au Parlement au budget voté de l'année antérieure: cette démarche aurait l'avantage de comparer la hausse ou la réduction des dépenses, telle que proposée, avec les derniers chiffres approuvés par la Chambre des députés. Elle a toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte des dépassements au niveau des dépenses effectives de l'année 2013.
- La présentation budgétaire européenne, basée sur la méthodologie dite SEC95, compare le projet de budget avec le budget de l'année précédente, compte tenu de certains ajustements tenant compte de l'exécution du budget pour l'année précédente. Cette comparaison introduit la notion de budget estimé, qui a l'avantage de coller de plus près à la réalité financière. Les tableaux repris aux volumes I et III se réfèrent généralement au budget estimé de l'année 2013.
- Le Gouvernement introduit une troisième logique dans cette discussion, en rapprochant les réductions de dépenses inscrites au projet de budget d'un chiffre théorique obtenu par un calcul projetant certains chiffres de l'année 2013 vers l'année 2014. Dans cette dernière analyse, l'évolution des dépenses, telle que consignée dans le projet de budget, est comparée à un chiffre de référence assez théorique. Les limites de cette méthode sont illustrées au paragraphe suivant, à partir d'un exemple, à savoir les chiffres relatifs aux investissements publics.

En ce qui concerne la réduction du montant des dépenses d'investissement, le Gouvernement évalue les économies proposées par rapport au chiffre prévisionnel inscrit au programme de stabilité et de croissance du mois d'avril 2013. Ledit programme de stabilité comporte certes un tableau intitulé „finances publiques“ (page 6), mais le montant de l'investissement public reproduit à ce tableau pour l'année 2014 est difficile à interpréter, alors qu'il porte sur l'administration publique, donc y compris les communes et la sécurité sociale. Le Conseil d'Etat aurait préféré disposer d'une comparaison entre les données relatives aux investissements directs et indirects de l'Etat, reprises annuellement au volume II du projet de budget de l'Etat, alors que ce document analyse en détail l'évolution des dépenses en capital qui sont financées à charge du budget de l'Etat et par les différents fonds spéciaux. Cette présentation aurait également permis de voir si la réduction des dépenses, telle que proposée, correspond à une réduction effective par rapport aux dépenses de l'année 2013 ou si, au contraire, elle représente plutôt un infléchissement de la progression des dépenses par rapport à une projection incluse dans le programme de stabilité et de croissance. Le Conseil d'Etat regrette également que les explications du Gouvernement ne permettent pas de comprendre l'impact des économies proposées sur les investissements en cours.

Le Gouvernement fait également état d'un effort d'économies portant sur la consommation intermédiaire, telle que définie par le SEC95. Le Gouvernement signale une réduction de 8,5% des crédits de fonctionnement de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat a quelques difficultés à interpréter ce taux, alors que les tableaux reproduits à l'exposé introductif du projet de budget 2014 font état de deux statistiques divergentes:

- le tableau de la page 26\* portant sur un total des crédits de fonctionnement de 539,7 millions d'euros émerge une réduction de 8,5%, et
- le tableau de la page 27\* portant sur un total des dépenses de consommation intermédiaire de 1.057,2 millions d'euros fait état d'une réduction de 1,7%.

<sup>11</sup> La seule référence relative au solde de l'administration centrale figure au tableau 2.a, page 6. Ce tableau indique un déficit de l'administration centrale de 1,1% du PIB. Sur base des indications relatives au PIB en volume, telles qu'elles figurent au tableau 1.a, page 5, il est possible de recalculer le déficit en millions d'euros. En l'occurrence, ce calcul aboutit au montant de 545 millions d'euros (et non pas à 866 millions d'euros). Le projet de plan budgétaire publié daté du 14 mars 2014 fait toutefois état d'un projet de plan budgétaire antérieur, daté du 15 octobre 2013 (page 4). Ce document, qui est également cité à la page 22\* de l'exposé introductif, se trouve sur le site internet du ministère des Finances. Le tableau 2.a annexé à ce document prévoit un éclatement du solde de l'administration publique par secteur. Le tableau 2.a renseigne bien le déficit de l'administration centrale en pour cent de PIB, mais cette indication n'est fournie que pour l'année 2013, tandis que la rubrique relative à l'année 2014 n'est pas remplie. Le chiffre de 866 millions d'euros figure dans la 14e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg daté du 24 avril 2013 (page 15).

L'exposé introductif explique que les crédits de fonctionnement de l'administration centrale correspondent à la consommation intermédiaire abstraction faite de certains postes de dépenses. Il ressort en particulier de ces explications que les crédits de fonctionnement n'incluent ni les dépenses pour l'entretien du réseau ferroviaire et des ouvrages de génie civil ni certaines dépenses exceptionnelles, tels les crédits inscrits au projet de budget 2014 pour le financement des élections européennes. Le Conseil d'Etat ignore si la consommation intermédiaire de l'année 2013 comporte aussi des crédits à caractère exceptionnel qu'il conviendrait d'éliminer par application du même principe. Il regrette également que l'exposé introductif ne comporte pas de tableau permettant de réconcilier les crédits de fonctionnement de l'administration centrale avec la consommation intermédiaire.

Au vu de toutes ces incertitudes méthodologiques, le Conseil d'Etat se dispense d'une analyse approfondie des efforts faits par le Gouvernement pour limiter la progression des dépenses de l'administration centrale.

Par le passé, la solidité de nos finances publiques a largement contribué à garantir la stabilité économique et financière du Luxembourg. Les chiffres cités ci-avant documentent à suffisance que les gouvernements successifs ne maîtrisent pas suffisamment l'évolution des dépenses depuis 2008. La dégradation des finances publiques n'est pas sans conséquences: la dette publique, qui ne dépassait pas 6,7% du PIB en 2007, devrait atteindre 23,3% en 2014. Cette progression de la dette publique suscite des appréhensions quant à son évolution future. Le Conseil d'Etat relève l'engagement du Gouvernement à „maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en dessous de 30% du PIB“<sup>12</sup>.

Compte tenu de l'évolution financière des dernières années et des défis pesant sur le budget des prochaines années, tels qu'ils sont documentés dans les pages précédentes, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à appliquer avec détermination sa politique budgétaire visant „le rétablissement de l'équilibre des comptes publics“ et le „renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique“.<sup>13</sup>

La crise financière et économique a en effet prouvé qu'un petit pays est bien plus vulnérable que les grandes nations européennes. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à renouveler l'appel à la prudence qu'il avait déjà formulé les dernières années: la sagesse impose de préparer l'avenir en redressant au plus vite les finances publiques plutôt que de nous endetter pour assurer l'équilibre budgétaire. Les sacrifices requis pour redresser les finances publiques seront d'autant plus lourds que l'effort de redressement nécessaire est reporté dans le temps.

## 5. Examen du projet de loi budgétaire proprement dite

### *Observations générales*

Il convient de tenir compte des nouveaux titres attribués aux ministres, conformément aux arrêtés grand-ducaux du 4 décembre 2013 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement et du 23 décembre 2013 portant constitution des Ministères. Il en va ainsi notamment de l'article 8, paragraphes 4 et 5, de l'article 9, paragraphe 1er et de l'article 10, y compris son intitulé.

Comme pour toute autre loi, les ministres, qui s'écrivent avec une lettre initiale minuscule, doivent être désignés par rapport à un portefeuille ministériel générique en recourant à la formule „le ministre ayant ... dans ses attributions“, et non pas „le Ministre de ...“. Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule, comme par exemple en ce qui concerne le ministre ayant le Budget dans ses attributions, à l'article 11, paragraphe 2 et à l'article 37, paragraphe 3.

Quant à la légistique formelle, le renvoi aux paragraphes, comme celui aux alinéas, se fait sans l'utilisation de parenthèses, en écrivant par exemple „paragraphe 1er“ ou „alinéa 1er“.

L'ensemble du projet de loi est à revoir en tenant compte de ces trois observations préliminaires.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que nombre de ces corrections légistiques ainsi que celles énumérées ci-après avaient déjà été soulevées par le Conseil d'Etat dans ses avis sur les lois budgétaires des exercices antérieurs ainsi que dans son avis du 10 décembre 2013 (doc. parl. n° 6630<sup>2</sup>) sur le projet de loi qui est devenu la loi du 20 décembre 2013 a) ayant pour objet: 1. d'autoriser le Gouvernement

<sup>12</sup> Programme gouvernemental, page 21.

<sup>13</sup> Volume I du projet de budget 2014, page 21\*.

à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi; 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2013 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception; 3. de proroger certaines dispositions de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013; b) portant modification de: 1. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques; 2. la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 3. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 4. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Il s'y ajoute que les lois finalement votées par la Chambre des députés en avaient tenu compte, de sorte qu'il est pour le moins surprenant de devoir maintenant réitérer ces observations.

#### *Intitulé*

A l'instar de la loi précitée du 20 décembre 2013 et comme le Conseil d'Etat l'avait déjà observé dans ses avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350<sup>4</sup>) et du 10 décembre 2013 précité (doc. parl. n° 6630<sup>2</sup>), les dispositions modificatives, qui échappent à la règle de l'annualité budgétaire, devraient être mentionnées 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 ce qui précède, 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 2014 et modifiant*

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
- 2) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;*
- 3) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;*
- 4) la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999;*
- 5) la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;*
- 6) la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé;*
- 7) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;*
- 8) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;*
- 9) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques.“*

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

**„Art. [43]. – 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 2014“ “.

En conséquence, l'intitulé du chapitre J sera libellé comme suit: „Chapitre J – Dispositions finales“.

#### *Article 1er*

Le bout de phrase „tel qu'il est défini par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“ est à supprimer. Il ne figurait d'ailleurs pas dans les lois budgétaires des exercices précédents.

*Article 2*

Dans la mesure où les articles 4 et 5 doivent être supprimés comme indiqué ci-après, il convient de ne garder, à l'article 2 *in fine*, que la référence à l'article 3. La fin de l'article 2 s'écrira dès lors comme suit: „sous réserve des dispositions de l'article 3“.

*Article 3*

Il y a lieu de se référer à la „loi modifiée du 4 décembre 1967 ...“.

*Article 4*

L'article sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

La première modification est superflue au regard du contenu de l'article 4 de la loi précitée du 20 décembre 2013 qui ne comprenait aucune restriction temporelle.

La seconde modification l'est tout autant alors qu'elle se trouve déjà inscrite dans la loi précitée du 17 décembre 2010, suite à l'article 3, point 2 de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

Si la Chambre des députés décidait de maintenir l'article sous examen, il y aurait lieu de citer correctement l'intitulé de la loi du 17 décembre 2010, à savoir „la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques“.

*Article 5*

L'article sous examen est à supprimer, puisque l'article 8, paragraphe 3, lettre b) de la loi modifiée du 17 décembre 2010 précitée reprend déjà la modification proposée suite à l'article 4 de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013. L'intitulé de la loi précitée du 17 décembre 2010 est incorrect, dans la mesure où il convient d'écrire „droit d'accise“.

*Article 6*

L'article 5 de la loi précitée du 20 décembre 2013 a fixé le montant de la taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse au cours des mois de janvier à avril 2014. L'article sous rubrique ne peut donc pas se référer à l'ensemble de l'année 2014 et ne pourra viser que la période de mai à décembre 2014.

L'article 59 de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse dispose que le montant du droit d'inscription est à fixer par règlement grand-ducal. Il n'y a dès lors pas lieu de fixer le montant de la taxe relative à l'admission aux cours préparatoires et à l'examen d'aptitude pour l'obtention du premier permis de chasse dans un texte législatif.

Le Conseil d'Etat donne encore à considérer s'il est absolument nécessaire de fixer le montant de la taxe par exercice budgétaire.

*Article 7*

Sans observation.

*Article 8*

A la lettre b) du paragraphe 3, le „ne“ explétif doit être supprimé afin de lire: „sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois“. A la lettre e) de ce paragraphe, il convient de remplacer le terme „respectivement“ par „et“.

Au paragraphe 4, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 2012 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (doc. parl. n° 6500<sup>d</sup>).

Ce paragraphe 4 se lira donc comme suit: „(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2014, les autorisations de création d'emploi pour des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative prévues par l'article 24, paragraphe 4 de la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des

dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 ainsi que par les dispositions correspondantes des lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices antérieurs.“

Au paragraphe 5, alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les termes „article 6 de la loi afférente du 24 décembre 1946“ par „article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'Etat, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice“.

Au paragraphe 5, alinéa 4, il convient de se référer au „paragraphe 5, alinéa 1er“, sans mention du „présent article“, au lieu et à la place de l'„alinéa premier du point 5) du présent article“.

Au paragraphe 6, il convient d'écrire „Code de la sécurité sociale“ et „autorisés par les ministres compétents“, comme le Conseil d'Etat l'avait déjà fait remarquer dans son avis du 20 novembre 2012. Ces modifications avaient été reprises par la Chambre des députés.

#### *Article 9*

L'intitulé de l'article sous examen doit être modifié pour se lire comme suit: „Recrutement d'employés ressortissant de pays tiers auprès des administrations de l'Etat“.

Concernant la procédure de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 21 janvier 2014 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457<sup>3</sup>), dans lequel il avait observé que „Le fait de faire dépendre la décision du ministre du ressort de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions reviendrait à déplacer le pouvoir décisionnel du premier vers le second, car le premier serait lié par l'avis du second pour rendre sa décision, laquelle n'aurait alors plus qu'un caractère purement formel. Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il de laisser la compétence décisionnelle entre les mains du Conseil de gouvernement, comme c'est actuellement le cas. Cette solution aurait l'avantage d'être conforme à l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, dont l'article 8, alinéa 5 dispose que „les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil“.“

Finalement, au paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer les termes „pays membre de l'Union européenne“ par „Etat membre de l'Union européenne“.

#### *Article 10*

Sans observation.

#### *Article 11*

Le Conseil d'Etat renvoie aux corrections légistiques contenues dans son avis précité du 10 décembre 2013 et qui, tout en figurant dans la loi du 20 décembre 2013, ne se retrouvent plus dans la loi en projet.

#### *Articles 12 à 22*

Les articles sous examen sont les copies des articles 11 à 21 de la loi précitée du 20 décembre 2013.

A nouveau, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 10 décembre 2013 ainsi qu'à ses avis sur les exercices budgétaires antérieurs pour les modifications rédactionnelles à apporter aux articles 12 à 22, si la Chambre des députés décidait de les maintenir.

#### *Articles 23 à 25*

Sans observation.

#### *Articles 26 à 31*

En ce qui concerne l'article 29, paragraphe 2, le dernier poste renseigne sous „Divisions diverses“ un montant de 125 millions d'euros consacrés à des „projets de moindre envergure, projets urgents et/ou imprévus“. La conjonction „et/ou“ est à éviter et doit être remplacée par „ou“. Il est encore renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2012 précité (doc. parl. n° 6500<sup>4</sup>) où ce montant s'élevait à 87 millions d'euros: „Le Conseil d'Etat constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article [27] sont

énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'Etat aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.“

Au paragraphe 2 de chacun des articles 27, 28, 30 et 31, il y a lieu de citer la „loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“.

#### *Article 32*

L'article sous avis entend modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Aux points 1 et 3, il convient de remplacer les termes „remplacé par la disposition suivante“ par „modifié comme suit“.

Au point 1, la fin de la modification doit être marquée par des guillemets.

Au point 3, la référence à l'alinéa 1er de l'article 30ter est superflue, alors que cet article n'a qu'un seul alinéa.

#### *Article 33*

Sans observation.

#### *Article 34*

Il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2012 précité (doc. parl. n° 6500<sup>4</sup>): „A l'intitulé de l'article sous examen ainsi qu'aux points I), II) et III), il y a lieu de se référer à la „loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat“.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350<sup>4</sup>, p. 16, concernant l'article 44): „En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été 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“.

#### *Article 35*

Alors que son dispositif se retrouve à l'article 43 (article 42 suivant la nouvelle version), l'article sous rubrique a été supprimé et les articles suivants ont été renumérotés.

Le Conseil d'Etat observe que la suppression de l'article 43 du projet de loi, au lieu de l'article sous rubrique, aurait évité une renumérotation des articles 36 à 44.

#### *Article 36 (35 suivant la nouvelle version)*

L'article sous rubrique entend diviser par deux la participation maximale de l'Etat aux frais d'entretien des bâtiments affectés à l'enseignement privé.

Dans la mesure où c'est le paragraphe 1er de l'article 29 de la loi précitée du 13 juin 2003 qui est modifié et non l'alinéa 1er de cet article, et afin de tenir compte de modifications purement rédactionnelles, le Conseil d'Etat marque sa nette préférence pour la rédaction suivante:

„La dernière phrase de l'article 29, paragraphe 1er de la loi du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé est modifiée comme suit: „Elle correspond à 1 pour cent de la valeur neuve du bâtiment.“ “

#### *Article 37 (36 suivant la nouvelle version)*

Le bout de la phrase du paragraphe 1er semble manquer. Ne convient-il pas de supprimer la virgule figurant à la fin de la deuxième ligne?

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, lettre a), pourquoi ne pas avoir ajouté l'adjectif „modifiée“ derrière „loi“, comme correctement indiqué dans la phrase introductive et le paragraphe 3, alinéa 2 de l'article sous examen?

A la lettre b) de l'alinéa 1er, la rédaction est pour le moins vague et imprécise. Au lieu de „mouvements“, le Conseil d'Etat préfère utiliser les termes „mouvements associatifs“. Il se demande de même ce qu'il faut entendre par des „communes assurant des missions dans l'intérêt des jeunes“. Il faudrait plutôt parler de „communes lorsqu'elles assurent des missions dans l'intérêt des jeunes“.

Quelle est la loi du 29 mai 2009 et quel est le montant auxquels il est renvoyé au paragraphe 2? La loi du 29 mai 2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est-elle visée? Dans l'affirmative, il y a lieu de renvoyer à cet article 80 de la loi précitée.

Au paragraphe 3, tant dans l'alinéa 1er que dans l'alinéa 4, la référence à „la présente loi“ doit être supprimée et remplacée par „le présent article“.

L'alinéa 2 de ce paragraphe est superfétatoire, car son contenu est évident et n'a pas besoin d'être répété.

L'alinéa 4 du paragraphe 3, constituant une exception au principe figurant à l'alinéa 1er, il convient de les regrouper.

En outre, il semble que la mise en demeure de rembourser l'aide devenue indue soit le fait du ministre ayant l'Education nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions (en l'occurrence „le Ministre“), mais que la décision de la „perte des avantages“ intervienne sur décision conjointe du Ministre et du ministre ayant le Budget dans ses attributions. La demande de remboursement serait le fait de l'Etat, après mise en demeure du Ministre. Quelle est la différence entre la demande de remboursement de l'Etat après mise en demeure du Ministre (alinéa 3) et la „constatation des faits entraînant la perte de ces avantages“ qui est prise conjointement par le Ministre et le ministre ayant le Budget dans ses attributions (dernier alinéa)? Une telle constatation, même si la rédaction est pour le moins malheureuse, n'entraîne-t-elle pas *ipso facto* une demande de remboursement? Pourquoi faire intervenir un second ministre?

Afin de tenir compte de ce qui précède, le paragraphe 3 se lirait ainsi:

„(3) Les bénéficiaires des aides financières prévues par le présent article peuvent être obligés de rembourser celles-ci lorsqu'avant l'expiration d'un délai de trois ans pour les investissements mobiliers et de quinze ans pour les investissements immobiliers, ils aliènent ou changent d'affectation les constructions, équipement, installations ou appareillages en vue desquels l'aide a été accordée ou s'ils ne les utilisent pas ou cessent de les utiliser aux fins pour lesquelles l'aide a été accordée, à moins que l'aliénation, l'abandon ou le changement d'affectation ou d'utilisation ou le non-respect des conditions fixées en vue de l'octroi de l'aide a été approuvé préalablement par le Ministre ou est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire dûment justifiées.

Le Ministre constate la perte des avantages des aides financières et peut exiger le remboursement des montants de ces aides avec les intérêts au taux légal en vigueur à partir du jour du versement jusqu'au remboursement.“

La procédure de remboursement n'a pas besoin d'être indiquée spécifiquement, puisque la procédure administrative non contentieuse s'applique de toute façon.

#### *Article 38 (37 suivant la nouvelle version)*

A l'alinéa 1er, il convient d'écrire „la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999“.

Quant à la présentation légistique, il y a une confusion entre les alinéas et les paragraphes, les lois numérotant seulement les seconds. Ainsi, un nouveau paragraphe 5 est ajouté et non un nouvel alinéa 5. De même, il y a lieu de se référer aux alinéas 1 et 2 du paragraphe 1er et non aux paragraphes 1er et 2 de l'alinéa 1.

Quant au fond, le Conseil d'Etat observe que la modification à apporter à l'article 50 de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 est superfétatoire dans la mesure où les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte, en l'occurrence les arrêtés grand-ducaux des 4 et 23 décembre 2013 précités.

Il est encore superfétatoire de préciser que le fonds spécial en question est régi par les dispositions de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, alors que cette loi s'applique à lui depuis son entrée en vigueur il y a plus d'une douzaine d'années.

Finalement, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'ajouter un nouveau paragraphe 5, dont le texte aurait dû être mis entre guillemets, à la loi budgétaire pour l'exercice 1999. Le texte peut figurer dans la loi en projet et n'a pas à être intégré dans la loi précitée du 21 décembre 1998. D'ailleurs, la formulation retenue laisse entendre qu'il ne s'agit pas d'un texte à insérer dans la loi budgétaire du 21 décembre 1998, alors qu'il est fait référence à cette loi, au lieu de „la présente loi“. La mention „du présent projet de loi“ est un non-sens et renvoie à l'article 37 (36 suivant la nouvelle version) de la loi en projet, ce qui confirme qu'il ne s'agit pas d'une disposition à intégrer dans la loi précitée du 21 décembre 1998.

D'un point de vue rédactionnel, ce texte doit être formulé de la manière suivante:

„Un tiers des avoirs dont dispose le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales au 31 décembre 2013 est transféré au Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales.“

Il est évident que la phrase introductive du nouveau paragraphe 5 est alors à supprimer.

*Article 39 (38 suivant la nouvelle version)*

L'intitulé de l'article „Modification de la loi ...“ et le bout de phrase commençant par: „Le paragraphe deux de l'alinéa (1)“ est à supprimer alors qu'il se rattache non à l'intitulé de l'article sous examen, mais à l'article précédent.

*Articles 40 et 41 (39 et 40 suivant la nouvelle version)*

Sans observation.

*Article 42 (41 suivant la nouvelle version)*

Au paragraphe 1er, le sigle „€“ est à remplacer par „euros“.

Quant au fond, l'article sous examen entend mettre en œuvre le règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides et notamment son article 80, paragraphe 3, qui est applicable depuis le 1er septembre 2013, par voie de cavalier budgétaire.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 10 décembre 2013 et plus particulièrement à ses observations à l'endroit de l'article 36 (nouveau), dans la mesure où l'article sous examen reprend les dispositions de l'article 36 du projet de loi n° 6630 qui avait été retiré de ce projet suite à l'avis du Conseil d'Etat. Les mêmes observations et interrogations restent donc d'actualité.

*Article 43 (42 suivant la nouvelle version)*

La mention „cinq cents millions d'euros“ est à remplacer par „500.000.000 euros“. En outre, il convient de faire référence au „ministre ayant le Trésor dans ses attributions“ et non au „Ministre des Finances“.

*Article 44 (43 suivant la nouvelle version)*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 avril 2014.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Victor GILLEN

