

Projet de loi

relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Avis du Conseil d'Etat

(10 décembre 2013)

Par dépêche du 23 juillet 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Par dépêche du 18 octobre 2013, le Conseil d'Etat s'est vu communiquer l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêche du 21 novembre 2013, ainsi que celui de la Chambre de commerce, par dépêche du 3 décembre 2013.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen s'inscrit dans le processus de coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'Union européenne et de réforme des règles budgétaires européennes. La dernière étape de ce processus a été la conclusion du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013.

D'après l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objectif de renforcer le cadre légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques et de mettre en place à cet effet une série d'instruments:

- la règle budgétaire qui est spécifiée à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui dispose que la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent;
- la fixation d'un objectif à moyen terme et d'une trajectoire permettant d'atteindre celui-ci, que le projet de loi prévoit de fixer dans le cadre de lois de programmation financière pluriannuelle;
- le mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement lorsqu'un Etat signataire s'écarte de manière importante de son objectif budgétaire à moyen terme ou de sa trajectoire d'ajustement;
- la désignation d'une institution nationale qui sera chargée de la vérification du respect de la règle budgétaire et de l'application du mécanisme de correction automatique;
- un cadre budgétaire à moyen terme, crédible et efficace, comprenant une programmation budgétaire à trois ans au moins, afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrive dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle;

- une procédure budgétaire qui sera mise en vigueur si le budget de l'Etat n'est pas approuvé par le parlement avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle le budget s'applique;
- une procédure contraignante pour imposer à toutes les entités des administrations publiques la communication d'informations concernant notamment les dépenses fiscales, les engagements implicites (garanties, etc.), et les prises de participations dans les sociétés privées et publiques.

Le projet de loi comporte 12 articles articulés en pas moins de 7 chapitres dont certains ne contiennent qu'un seul article. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de cette articulation qui a pour effet d'allonger le texte sans rendre sa lecture plus aisée.

Examen des articles

Chapitre 1^{er} – *Champ d'application*

Article 1^{er}

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

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

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

Chapitre 2 – *Cadre budgétaire à moyen terme*

Article 2

L'article sous examen consacre, dans la loi en projet, l'impératif de l'équilibre de la situation budgétaire des administrations publiques inscrit à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, auquel l'article sous examen se réfère explicitement. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la référence directe à cette disposition contraignante de droit européen, ce qui permet de

faire l'économie d'une reprise intégrale et littérale des définitions et mécanismes techniques prévus dans le Traité.

Article 3

L'article 3 constitue la disposition technique centrale du projet de loi. Il vise, d'après le commentaire, à transposer dans la loi luxembourgeoise les dispositions des chapitres IV (règles budgétaires chiffrées) et V (cadres budgétaires à moyen terme) de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement sont fixés dans un instrument juridique nouveau, à savoir la loi de programmation pluriannuelle. Le projet de loi reprend le mécanisme déjà retenu en France qui renvoie également à l'instrument de la loi de programmation des finances publiques¹. Le renvoi à un tel instrument juridique national ne doit pas faire oublier que l'objectif à moyen terme est déterminé, ainsi que cela résulte de l'article 3, paragraphe 1^{er}, sous b), du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé² et que la

¹ Article 1^{er} de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques:

« Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.

Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel.

La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques. »

² Dans son avis du 21 décembre 2012 sur le projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (doc. parl. n° 6449²), le Conseil d'Etat a indiqué les instruments juridiques européens pertinents: « (...) le „pacte de stabilité et de croissance“ constitué par les instruments juridiques suivants: la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, le règlement du Conseil (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le règlement (CE) n° 1466/97, précité, fondé sur l'article 103, paragraphe 5 TCE, prévoit, à l'article 3, la présentation par les Etats membres au Conseil et à la Commission d'un programme de stabilité comportant „l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif“ (...).

Le règlement précité n° 1466/97 a été modifié en 2005 par le règlement du Conseil n° 1055/2005 qui a introduit le concept d'objectif à moyen terme spécifique ou différencié. D'après l'article 2*bis* nouveau du règlement n° 1466/97, „pour les Etats membres qui ont adopté l'euro et pour les Etats membres participant au MTC 2, les objectifs à moyen terme spécifiques se situent – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire“. (...)

En 2011, le pacte de stabilité et de croissance de 1997 a fait l'objet d'une réforme connue sous la dénomination de „six-pack“, constituée par cinq règlements et une directive, textes entrés en vigueur le 13 décembre 2011:

– Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en oeuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro;

– Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro;

Commission européenne intervient dans la détermination de la trajectoire d'ajustement. La question se pose de savoir si le renvoi, au paragraphe 1^{er}, au Traité, en relation avec le concept de « objectif d'équilibre des comptes », suffit pour mettre en évidence que la détermination de l'objectif budgétaire à moyen terme se fait également en exécution de la définition effectuée au niveau européen dans le Pacte de croissance et de stabilité ou s'il n'est pas indiqué de retenir la formule « objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg défini dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé ». Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour une telle formulation.

La consécration, en droit luxembourgeois, de l'instrument de la loi de programmation financière pluriannuelle soulève le problème de son articulation avec la loi budgétaire annuelle et le commentaire relève, à juste titre, que le projet de budget annuel de l'Etat ainsi que ses annexes doivent être cohérents avec cette programmation financière. Or, le Conseil d'Etat doute qu'il suffise d'affirmer, dans le commentaire, que cette conformité « va sans dire ». Sur ce point, le Conseil d'Etat comprend les interrogations formulées dans l'avis de la Chambre de commerce sur la nature suffisamment contraignante de la règle budgétaire et du mécanisme de correction. Il est évident que le choix de la loi ordinaire implique, du moins dans une optique de droit national, que le législateur peut parfaitement, au niveau de la loi budgétaire, déroger aux règles de discipline budgétaire. Dans son avis du 21 décembre 2012 sur le projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (doc. parl. n° 6449²), le Conseil d'Etat avait considéré que la ratification de ce traité n'exigeait aucune révision constitutionnelle préalable; il avait toutefois souligné que la question du choix de l'instrument juridique pour exécuter les obligations contractées au niveau européen, qu'il s'agisse de la consécration de la règle de l'équilibre ou du mécanisme de correction, devait être tranchée par la Chambre des députés dans le cadre de la mise en œuvre des obligations européennes³. Il est vrai que la Commission européenne a également souligné que « le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire »⁴. Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre le Gouvernement et la Chambre de commerce quand ils évoquent l'option d'une loi votée à la majorité qualifiée⁵. En effet, le recours aux règles de

-
- Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques;
 - Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques;
 - Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs;
 - Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

Le règlement (UE) n° 1177/2011, cité sous note de bas de page, modifie le règlement (CE) n° 1467/97 précité; il précise le rythme de réduction des déficits publics lorsque ceux-ci dépassent la valeur de référence, réduit les délais pour constater les déficits excessifs et renforce les procédures de surveillance, de décision et de sanction. Le règlement (UE) n° 1175/2011, cité sous note de bas de page, modifie le règlement (CE) n° 1466/97, précité, en retenant, pour l'objectif de moyen terme du solde structurel des Etats membres, une fourchette entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire. »

³ Doc. parl. n° 6449², p. 7: « Comme pour la consécration en droit national de la règle d'équilibre des finances publiques, la Chambre des députés devra décider, le moment venu, si la mise en place d'un tel mécanisme exige ou non des adaptations de dispositions techniques de la Constitution. »

⁴ Communication de la Commission du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342 final.

⁵ En janvier 2012, le Premier Ministre avait évoqué dans ce contexte qu'il ne « souhaitait pas que cette règle soit inscrite dans la Constitution luxembourgeoise, mais dans un texte de loi spéciale qui ne pourra être modifié qu'à

majorité fixées à l'article 114 de la Constitution est strictement encadré dans le texte constitutionnel. Un vote à majorité renforcée, en dehors des hypothèses expressément prévues dans la Constitution, a uniquement une valeur politique, mais ne modifie pas la valeur juridique ou la hiérarchie de la loi à laquelle il pourra toujours être dérogé par une loi ultérieure votée à une majorité simple. Le droit constitutionnel luxembourgeois ne connaît pas l'institution française des lois organiques qui se placent entre la Constitution et la loi simple. La garantie du respect des règles budgétaires par la loi budgétaire annuelle prendra dès lors son fondement uniquement dans le respect des obligations européennes contractées par le Luxembourg en tant qu'Etat membre de l'Union et qui s'impose à tous les organes de l'Etat, y compris à la Chambre des députés.

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

Le paragraphe 3 précise le contenu des lois de programmation financières pluriannuelles. Le Conseil d'Etat note qu'il est fait référence aux sous-secteurs des administrations publiques. Il s'interroge sur la portée de cette référence, tant au niveau de l'administration centrale que des administrations locales et de la sécurité sociale.

L'interrogation du Conseil d'Etat se trouve renforcée par le paragraphe 4 qui se réfère au seul montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat prend acte de l'explication fournie dans le commentaire selon lequel l'indication de ce plafond est nécessairement limitée aux dépenses de l'administration centrale, étant donné que celles-ci relèvent, contrairement à celles des administrations locales et de la sécurité sociale, de l'emprise exclusive du Gouvernement. Il note toutefois que les règles européennes, au même titre d'ailleurs que l'article 1^{er} de la loi en projet, retiennent une vision plus large du concept d'administrations publiques.

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

la majorité des deux tiers de la Chambre des Députés » (Source: www.gouvernement.lu: « Jean-Claude Juncker a détaillé la position du gouvernement sur le traité international sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire », 26 janvier 2012).

Dans les avis budgétaires des dernières années, le Conseil d'Etat a régulièrement analysé les comptes de l'administration centrale en les rapprochant de la présentation budgétaire traditionnelle des recettes et des dépenses de l'Etat au sens étroit. Dans son avis sur le budget de l'exercice 2011, le Conseil d'Etat avait ainsi rappelé « l'interrogation déjà soulevée dans le passé quant à l'opportunité de maintenir en parallèle les deux méthodes de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat, qui constituent une charge supplémentaire lors de l'élaboration du budget et qui sont une source potentielle de malentendus au niveau de l'interprétation des données »⁶.

Avec l'adoption de la loi en projet, le législateur risque de s'engager dans une démarche où la Chambre des députés continue à voter annuellement le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, alors qu'en réalité les engagements financiers du Luxembourg se décident au niveau du budget de l'administration centrale et de l'administration publique. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat voudrait aussi renvoyer aux recommandations formulées dans le rapport établi à la demande du ministre des Finances par un groupe de travail de l'OCDE au sujet de la procédure budgétaire du Luxembourg⁷. Dans son avis sur le budget de l'exercice 2013, le Conseil d'Etat estimait que « le Luxembourg aurait intérêt à anticiper les exigences de la directive 2011/85/UE et à se doter dès maintenant de procédures budgétaires plus rigoureuses et aptes à conduire à une politique volontariste de rétablissement de l'équilibre financier de l'Etat »⁸.

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

Le paragraphe 5 énumère les données, figurant dans les annexes explicatives, dont la communication est exigée par la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres. Le Conseil d'Etat se demande pour quelles raisons les auteurs omettent une référence expresse à cette directive, alors qu'elle est pourtant citée à l'article 8. Il propose encore, pour des raisons légistiques, d'omettre le terme « notamment ». Rien n'empêche la fourniture de données complémentaires; le point décisif est de déterminer les informations qui doivent être données en vertu de la directive.

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

⁶ Avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, doc. parl. n° 6200³.

⁷ Voir: OCDE - La procédure budgétaire au Luxembourg - Analyse et recommandations, consultable sur http://www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_prog_budget_251111.

⁸ 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° 6500⁴.

Article 4

A l'alinéa 1^{er}, l'article sous examen consacre la règle de l'article 3, paragraphe 1^{er} du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, suivant laquelle le solde structurel annuel des administrations publiques doit être au moins égal à l'objectif à moyen terme ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement.

L'alinéa 2 reprend la définition du solde structurel figurant à l'article 3, paragraphe 3 du Traité.

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

Article 5

D'après la définition donnée à l'article 1^{er}, le concept d'administrations publiques englobe les administrations locales et la sécurité sociale. L'article sous examen vise à donner une base légale à l'implication de ces niveaux dans le régime de discipline budgétaire. La formule est des plus vagues en ce qu'elle vise la contribution de la sécurité sociale et des administrations locales au respect de ces règles selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Dans le commentaire, les auteurs expliquent s'être inspirés d'autres législations nationales, en particulier celles de la France et de l'Autriche.

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

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 contient une série de dispositions pertinentes pour la surveillance des finances communales; l'article 106 soumet « les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédits » dépassant un certain seuil à « l'approbation du ministre de l'Intérieur ». Les articles 116 et suivants portent sur le budget de l'administration communale. L'article 118 prévoit que « l'administration communale peut recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré ». L'article 124 prévoit, à son tour, que « le ministre de l'Intérieur redresse le budget s'il n'est pas conforme aux lois et règlements ». L'article 129*bis*, introduit par la loi du 30 juillet 2013⁹, dispose que « le collège des bourgmestre et échevins établit chaque année un plan pluriannuel de financement qui porte au moins sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. (...) ». La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes soumet, à son article 20, « les syndicats de communes ... aux

⁹ Loi du 30 juillet 2013 portant modification a) de certaines dispositions du Titre 4. - De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et b) de l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

règles de comptabilité fixées à leur égard dans la loi communale » et contient, aux articles 22 et 23, des dispositions sur le recours à l'emprunt pour préfinancer les subventions de l'Etat ou pour effectuer des dépenses d'investissement ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement d'eaux, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire. Le cadre législatif luxembourgeois garantit que chaque commune prise isolément soit en mesure de rembourser les prêts contractés sur la base du budget ordinaire, c'est-à-dire ne s'endette pas au-delà de ses moyens. Il n'empêche que le recours à l'emprunt, même pour une commune en mesure de procéder aux remboursements, est de nature à affecter l'équilibre global des finances des administrations publiques du Luxembourg et qu'il n'existe pas de mécanisme permettant d'imposer aux communes une interdiction de recourir à l'emprunt¹⁰. Le Conseil d'Etat partage les interrogations exprimées dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant aux moyens par lesquels les communes peuvent être impliquées dans la discipline budgétaire.

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

Le Code de la sécurité sociale prévoit, au niveau de chaque livre, des dispositions particulières relatives au financement de la branche de la sécurité sociale en question¹¹. La règle de base, identique pour chaque branche, prévoit que la caisse compétente applique « le système de la répartition des charges avec constitution d'une réserve »¹². Dans les régimes contributifs, le taux de cotisation est fixé « de manière à couvrir toutes les charges »¹³ ou « les dépenses courantes »¹⁴, ce qui n'empêche une prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations. Le régime des ressources varie, comme déjà indiqué et selon le régime en cause, avec une prise en charge partielle par l'Etat, les contributions d'assujettis ou les contributions directes de l'Etat¹⁵. Le Code de la sécurité sociale ne contient pas de

¹⁰ A noter qu'en Autriche a été adoptée une "Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012" (BGBl 1, Nr 30 vom 23. Jänner 2013), prévoyant le respect d'un „Maastricht-Saldo“ y compris pour les communes de 2012 à 2016.

¹¹ Pour l'assurance maladie-maternité, les articles 28 ss.; pour l'assurance accident, les articles 148 ss.; pour l'assurance pension, les articles 238 ss.; pour la Caisse nationale des prestations familiales, les articles 319 ss.; pour l'organisme chargé de la gestion de l'assurance dépendance, les articles 375 ss.

¹² Code de la sécurité sociale: articles 28, 148, 238, 375.

¹³ Voir, pour l'assurance maladie-maternité: article 29.

¹⁴ Voir, pour l'assurance-accident: article 149.

¹⁵ Pour l'assurance maladie-maternité, l'article 31 prévoit que « l'Etat prend en charge, jusqu'au 31 décembre 2013, une dotation annuelle de 20 millions d'euros au profit de l'assurance maladie-maternité destinée à compenser de façon forfaitaire les charges supplémentaires incombant à la Caisse nationale de santé du fait de l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité ».

Pour l'assurance-accident, l'article 150 prévoit que « la charge des cotisations incombe à l'employeur en ce qui concerne les assurés L. 17.12.10,1,49° visés à l'article 85 sous 1), 2), 3), 6), 9), 10) et 11) et à la congrégation religieuse en ce qui concerne les assurés visés à l'article 85 sous 4) et à l'Etat en ce qui concerne les assurés visés à l'article 85, sous 5). La cotisation est à charge de l'assuré visé à l'article 85 sous 7), le cas échéant, en lieu et place du ou des assurés visés sous 8) du même article ».

Pour l'assurance-pension, l'article 239 prévoit que « l'Etat supporte un tiers des cotisations ».

Pour les allocations familiales, l'article 320 prévoit que « les ressources nécessaires au paiement des allocations familiales sont constituées pour moitié par des cotisations et pour moitié par une contribution de l'Etat », mais actuellement toutes les cotisations à charge des employeurs du secteur privé (depuis 1994 par la loi du 29 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des

dispositions expresses sur le recours à l'emprunt ni sur la prise en charge par l'Etat d'un déficit en fin d'exercice. Le législateur peut intervenir sur le financement et l'équilibre des recettes et des dépenses par la détermination des prestations, du taux de celles-ci ou de l'assiette ou du taux des cotisations; il peut également modifier le taux de la prise en charge des cotisations par l'Etat ou des contributions directes de l'Etat. Le Conseil d'Etat a encore noté que, pour les exercices budgétaires récents, le législateur a déterminé les coefficients des actes et services de la nomenclature et la valeur de la lettre-clé applicables dans le secteur de la santé, en vue notamment de dégager des économies au profit de l'organisme de sécurité sociale concerné¹⁶.

Le Conseil d'Etat note que le système de financement de la sécurité sociale luxembourgeois répond à une logique de compartimentage et qu'un instrument juridique pour une programmation des dépenses globales et de leur financement, à moyen ou long terme, fait défaut à l'heure actuelle¹⁷.

Les rapports entre le financement de la sécurité sociale et le budget de l'Etat ne relèvent pas d'un cadre juridique clair et précis. Or, la situation financière des organismes de sécurité sociale est un élément clé de l'équilibre global des finances publiques et entre en ligne de compte dans le respect de la trajectoire d'ajustement. Le Conseil d'Etat considère que la formulation d'un objectif d'association des organismes de sécurité sociale à l'effort budgétaire est manifestement insuffisant et qu'il est indiqué de réfléchir, dans le cadre du présent projet de loi, sur l'introduction de dispositions claires et contraignantes destinées à intégrer le financement de la sécurité sociale dans l'objectif d'équilibre des finances publiques¹⁸.

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

Article 6

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire exige, à l'article 3, paragraphe 1^{er}, sous e), l'instauration d'un « mécanisme de correction [qui] est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement ». D'après le paragraphe 2, ce mécanisme doit être réalisé « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes ». Le paragraphe 2 de l'article 3 du Traité prévoit que les principes communs à proposer par la Commission porteront notamment sur « la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives ».

entreprises) ainsi que celles à charge des non-salariés (depuis 1999 par la loi du 23 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998) sont prises en charge par l'Etat, qui par ailleurs prend en charge le déficit.

Pour l'assurance-dépendance, l'article 375 prévoit une « contribution de l'Etat à raison de quarante pour cent des dépenses totales ».

¹⁶ Voir les articles 4 et 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers. Voir l'article 31 de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

¹⁷ Pour l'assurance-pension, l'article 225bis du Code de la sécurité sociale prévoit un mécanisme de réajustement par voie législative.

¹⁸ La loi organique française n° 2012-1403, précitée, fait expressément référence, à l'article 2, à l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

L'article du projet de loi sous examen prévoit, au paragraphe 1^{er}, que si un tel écart est constaté, « le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle ». Les auteurs expliquent que cette formule est inspirée de la législation française¹⁹ et qu'elle traduit la clause du Pacte suivant laquelle « le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ». Le Conseil d'Etat avait déjà souligné, dans son avis du 21 décembre 2012 précité, la formulation pour le moins inédite retenue dans le Traité qui, d'un côté, impose aux Etats l'adoption d'un mécanisme correcteur automatique, et, d'un autre côté, préserve les prérogatives du Parlement. Dans sa communication COM(2012) 342 sur les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire du 20 juin 2012, la Commission insiste sur le caractère automatique des mécanismes de correction²⁰. Elle développe en détail le contenu des concepts de « nature de la correction », « ampleur » et « calendrier », en mettant l'accent sur la définition de règles régissant l'ampleur et le calendrier de la correction, l'instauration de mécanismes préventifs pour éviter l'apparition d'un écart important et la mise en place d'un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs pendant la période de correction. Le Conseil d'Etat est à se demander si un mécanisme qui se limite à renvoyer au projet de budget présenté par le Gouvernement pour l'année à venir répond à ces exigences. Il est vrai que la question se pose également pour la loi française et qu'il semble dès lors de bon aloi d'attendre la position que va adopter la Commission.

Les paragraphes 2 et 3 constituent des dispositions d'ordre technique et n'appellent pas d'observation.

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

Au paragraphe 2, le symbole « % » est à remplacer par l'écriture en toutes lettres « pour cent ».

Au paragraphe 3, il convient de renvoyer de manière correcte au règlement du Conseil en ajoutant la référence exacte de celui-ci: « règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 ... ».

Chapitre 4 – *Surveillance de l'application des règles par une autorité indépendante et coordination des prévisions macroéconomiques*

Article 7

L'article sous examen institue l'organisme luxembourgeois qui, aux termes de l'article 3, paragraphe 2 du Traité, est chargé de « vérifier le respect des règles » relatives à la discipline budgétaire. Sauf à exiger que cette institution doive être indépendante, le Traité est resté muet sur le contenu concret des compétences de cet organisme et sur son rôle en rapport

¹⁹ Loi organique française n° 2012-1403, précitée, article 23.

²⁰ Point 2 de la communication, « Substance des mécanismes de correction: déclenchement, nature de la correction, instruments opérationnels, clauses dérogatoires »:

« Comme établi au principe 3), les mécanismes de correction devraient être déclenchés dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Cela implique l'existence de dispositions déterminant au préalable les critères d'évaluation d'un écart important. »

avec le déclenchement automatique du mécanisme de correction. Dans sa communication 342 du 20 juin 2012, précitée, la Commission retient le concept de « institutions de surveillance nationales » émettant des « avis » que les « Etats membres concernés doivent suivre », le tout dans le respect des « prérogatives politiques des autorités budgétaires ». En ce qui concerne l'exigence de l'indépendance, la communication met en exergue le régime statutaire, le mandat et la responsabilité de ces organismes et insiste sur les critères de nomination, l'adéquation des ressources et l'accès aux informations.

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

En ce qui concerne l'aspect organisationnel, les auteurs du projet de loi envisagent, au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, de charger la Banque centrale du Luxembourg des fonctions d'institution de vérification, sans d'ailleurs motiver autrement ce choix²¹. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette option tant au regard des exigences d'indépendance de la Banque centrale que de ses compétences techniques et encore de son rôle au sein du système européen des banques centrales chargées de la politique monétaire, corollaire de la politique budgétaire.

Pour ce qui est des fonctions de la Banque centrale, les auteurs du projet retiennent trois missions: la surveillance du respect des règles de discipline budgétaire, l'application du mécanisme de correction et l'évaluation des prévisions. Le paragraphe 2 de l'article précise que les constats et évaluations sont rendus publics. Le Conseil d'Etat note encore un flottement dans les concepts; le paragraphe 1^{er} vise la surveillance et l'évaluation; le paragraphe 2 parle de constats, sans qu'on sache très bien sur quoi porte le constat; dans le commentaire, ces constats sont qualifiés d'avis. Une plus grande précision et une meilleure cohérence dans les concepts seraient indiquées.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le rôle que la Banque centrale peut jouer dans l'application du mécanisme de correction. D'après le Traité, le mécanisme de correction doit être automatique, dès que des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement. Le simple constat de cet écart par l'organe de surveillance devrait dès lors suffire pour déclencher le mécanisme. Il est vrai que le Traité vise, au paragraphe 2, la « nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre » et que la Banque centrale peut valablement assumer des mesures de surveillance à cet égard. Plus importante est la question du contenu des mesures correctives qui se limitent, dans la loi en projet, à l'obligation pour le Gouvernement d'« inscrire, au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir » des mesures pour rétablir la trajectoire. L'application par la Banque centrale du mécanisme de correction, au sens de l'article sous examen, risque de se limiter au constat de l'obligation pour le Gouvernement d'agir au plus tard dans le prochain projet de budget.

En ce qui concerne la rédaction, le Conseil d'Etat propose d'omettre, au début du paragraphe 1^{er}, la formule « sans préjudice de ... » qui est parfaitement superflue, la loi en projet se limitant à investir la Banque centrale de compétences particulières sans affecter en quoi que ce soit ses

²¹ La loi française n° 2012-1403, précitée, institue, à l'article 23, un Haut Conseil des finances publiques.

missions de base. Le Conseil d'Etat considère par contre qu'il serait indiqué d'ajouter, derrière les mots « organe indépendant », la formule « au sens de l'article 3 du traité ».

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat relève, au paragraphe 1^{er}, que l'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. En l'espèce, comme il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par des points énumératifs, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...) ou en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). Par ailleurs, les premiers mots des énumérations s'écrivent avec une lettre minuscule. Le renvoi aux paragraphes se fait encore sans utilisation de parenthèses.

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

Article 8

L'article sous examen est destiné, d'après le commentaire, à mettre en œuvre les obligations découlant pour le Luxembourg, en matière de transparence, statistiques et coordination, de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires qui ne sont pas déjà couverts par d'autres articles dans la présente loi, en particulier l'article 9.

Ce texte appelle de la part du Conseil d'Etat deux observations.

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

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

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

Article 9

Cet article porte adaptation de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour assurer le respect du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro. Les auteurs expliquent, dans le commentaire, que ce règlement prescrit la mise en place d'une procédure d'exception dans l'hypothèse où le budget n'est pas approuvé avant la fin de l'année, procédure traditionnellement connue sous la dénomination de « procédure des douzièmes provisoires ».

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

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

En ce qui concerne la forme, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'écrire « la loi modifiée du 8 juin 1999 ... ». La même observation vaut pour l'intitulé du chapitre 6 de la loi en projet. Au paragraphe 1^{er}, le renvoi au paragraphe 2 se fait sans l'utilisation de parenthèses. Au paragraphe 2, point g), le terme « communautaire » est à remplacer par l'expression « de l'Union européenne ».

Article 10

L'article sous examen porte adaptation du cadre légal des effectifs de l'Inspection générale des finances. Il appelle de la part du Conseil d'Etat deux observations.

L'article 10 fait partie du chapitre 6 portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 et non pas de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances.

Les auteurs du projet de loi expliquent que cette augmentation des effectifs vise à permettre à l'Inspection générale des finances d'exécuter les nombreuses missions supplémentaires qui découlent du nouveau cadre budgétaire européen et plus particulièrement des dispositions du présent projet de loi. Dans la mesure où l'augmentation des effectifs est imposée par la loi en projet, elle est en rapport avec celle-ci; s'il s'agit de régler un problème de personnel d'ordre plus général, l'article sous examen constitue un cavalier législatif au regard duquel le Conseil d'Etat doit marquer ses plus vives réserves. Il note à cet égard qu'aucune augmentation des effectifs n'est prévue pour d'autres ministères, administrations ou organes impliqués dans la préparation du budget.

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

Chapitre 7 – *Intitulé – Mise en vigueur*

Article 11

Sans observation.

Article 12

Sans observation, sauf à écrire «1^{er} janvier 2014 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen