

Projet de loi

ayant pour objet

- **d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi;**
- **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;**
- **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.**

Avis du Conseil d'Etat

(10 décembre 2013)

Par dépêche du 19 novembre 2013, 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 texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que d'un tableau reprenant le compte général provisoire 2012 article par article, faisant partie intégrante de la loi en projet.

Par dépêche du 6 décembre 2013, le Conseil d'Etat fut saisi d'amendements gouvernementaux accompagnés d'un commentaire.

Considérations générales

Comme le budget 2014 sera en définitive préparé par le Gouvernement entré en fonction à la suite du scrutin du 20 octobre 2013, la loi en projet recourt au régime des douzièmes provisoires afin de mettre à disposition du pouvoir exécutif les fonds nécessaires au fonctionnement des services publics au cours des quatre premiers mois de l'année 2014. La loi en projet autorise également le Gouvernement à recouvrer les impôts existant au 31 décembre 2013. En outre, elle vise à proroger certaines dispositions de la loi budgétaire du 21 décembre 2012 au-delà du 31 décembre 2013 et elle introduit plusieurs dispositions nouvelles.

La notion des « douzièmes provisoires » se définit comme étant une « dotation mensuelle, égale au douzième de l'année précédente, donnée à une collectivité publique pour assurer son fonctionnement, lorsque le budget de cette collectivité n'a pas été voté avant l'ouverture de l'exercice »¹. La technique des « douzièmes provisoires » n'est pas prévue par la Constitution qui se limite en son article 104 à évoquer la prérogative de la Chambre des

¹ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, 8^e édition mise à jour, 2007, PUF.

députés de voter chaque année le budget, tout en ajoutant que « toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget ». Les douzièmes provisoires apparaissent dès lors comme une pratique imposée par les besoins de continuité en matière de gestion financière de l'Etat (ou d'autres collectivités publiques). Cette pratique qui est connue par l'ensemble des Etats à régime parlementaire peut être considérée comme une coutume *praeter legem* qui, au regard des règles constitutionnelles, se justifie sur base de l'adage que celui qui peut le plus (autoriser les recettes et les dépenses pour l'ensemble de l'année) peut le moins (accorder la même autorisation pour un ou plusieurs mois en attendant que les recettes et les dépenses soient reprises dans la loi budgétaire valant pour l'intégralité de l'exercice).

Les « douzièmes provisoires » équivalent par conséquent à des avances que le Parlement accorde au Gouvernement dans l'hypothèse où la loi budgétaire n'a pas pu entrer en vigueur avant le début de l'exercice sur lequel elle est censée porter. Ces avances sont *a priori* « valables chacune pour un mois seulement et [elles sont à faire] valoir sur le budget qui sera voté »². Or, si au 19^e siècle le recours aux douzièmes provisoires semble avoir respecté le principe de l'avance strictement réservée à un mois³, la pratique parlementaire notée au 20^e siècle a abandonné cette limitation de l'effet des lois allouant des douzièmes provisoires, approche qui, si elle avait été maintenue, aurait dans certains cas obligé la Chambre des députés à voter plusieurs fois de suite un douzième provisoire en attendant que le budget pour l'exercice en cours entre en vigueur. En effet, la seule illustration du vote consécutif de « douzièmes provisoires » valables chacun pour un seul mois se vérifie uniquement en relation avec l'exercice budgétaire 1948 pour lequel un douzième provisoire a été alloué par des lois successives du 24 décembre 1947 (douzième provisoire pour le mois de janvier 1948), du 18 janvier 1948 (douzième provisoire pour le mois de février 1948) et du 25 février 1948 (douzième provisoire pour le mois de mars 1948) avant que la loi budgétaire pour l'exercice 1948 soit finalement sanctionnée et promulguée le 22 mars 1948.⁴ Pour les exercices budgétaires 1935, 1947, 1949, 1960, 1967 et 1969⁵, des lois ont alloué d'un seul trait des

² Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, 5^e édition, 1983, Imprimerie Centrale (p. 236).

³ Cf. Loi du 21 décembre 1875 portant allocation d'un crédit provisoire de 400.000 fr. pour dépenses de l'Etat du mois de janvier 1876 (Mém. n° 34 du 27 décembre 1875, p. 230).

⁴ Cf. Loi du 24 décembre 1947 ayant pour objet: a) d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire pour le mois de janvier 1948 et b) d'autoriser le Gouvernement à percevoir les impôts budgétaires pour l'exercice 1948 (Mém. n° 55 du 24 décembre 1947, p. 1008); loi du 28 janvier 1948 ayant pour objet d'allouer au Gouvernement un crédit provisoire pour le mois de février 1948 (Mém. n° 8 du 28 janvier 1948, p. 171); loi du 25 février 1948 ayant pour objet d'allouer au Gouvernement un nouveau crédit provisoire pour le mois de mars 1948 (Mém. n° 12 du 25 février 1948, p. 227); loi du 22 mars 1948 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1948 (Mém. n° 17 du 22 mars 1948, p. 297).

⁵ Cf. Loi du 4 décembre 1934 ayant pour objet d'autoriser la perception des impôts budgétaires pour 1935, et d'allouer un crédit provisoire pour les dépenses courantes de l'Etat des mois de janvier, février et mars 1935 (Mém. n° 69 du 15 décembre 1934, p. 1067); loi du 24 décembre 1946 ayant pour objet d'autoriser la perception des impôts budgétaires pour 1947 et d'allouer un crédit provisoire pour les dépenses courantes de l'Etat des mois de janvier, février et mars 1947 (Mém. n° 56 du 27 décembre 1946, p. 865); loi du 24 décembre 1948 ayant pour objet d'allouer au Gouvernement un crédit provisoire pour les mois de janvier et de février 1949 (Mém. n° 69 du 27 décembre 1948, p. 1197); loi du 24 février 1949 ayant pour objet a) d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire pour les mois de mars et d'avril 1949 et b) de rendre applicables pour les mois de mars et d'avril 1949 les dispositions figurant aux articles 2 à 8 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1949 (Mém. n° 8 du 25 février 1949, p. 135); loi du 24 décembre 1959 ayant pour objet: 1° d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire de 1.324.439.000 francs pour les mois de janvier, février et mars 1960, 2° d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 1959 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception, et

douzièmes provisoires valant pour plusieurs mois, même si certaines d'entre elles n'ont pas pu couvrir entièrement la période de l'année s'étant écoulée avant l'adoption définitive du budget et ont donc dû être complétées en attendant le vote de la loi budgétaire.⁶

Dans le cadre des lois précitées, la Chambre des députés a par ailleurs voté le renouvellement des impôts au profit de l'Etat (cf. Constitution, article 100, première phrase) pour l'intégralité de l'exercice, sans attendre l'adoption de la loi budgétaire.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat peut dès lors se déclarer d'accord avec l'économie du projet de loi sous examen, sous réserve des observations ci-après.

En ce qui concerne les recettes, le budget des douzièmes provisoires présente une estimation des ressources, et notamment des impôts, que l'Etat prévoit d'encaisser entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 avril 2014 sur base de la législation actuellement applicable. Comme la perception de l'impôt est marquée par un rythme saisonnier annuel, basé sur les échéances des déclarations et du paiement des avances, toute comparaison entre les chiffres relatifs aux douzièmes provisoires et les données inscrites au budget voté est difficile. C'est aussi pour cette raison que le Gouvernement n'a pas affiné son analyse, et en particulier n'a pas publié de chiffres relatifs au budget ajusté.

Au niveau des dépenses, le budget présente, article par article, le crédit voté, le montant ajusté en fonction de l'exécution budgétaire, reflétant en particulier l'impact de l'échelle mobile des salaires, et le crédit inscrit au titre des douzièmes provisoires. Si les crédits provisoires sont en principe déterminés par application d'une règle de trois, la loi en projet émerge toutefois certaines exceptions, notamment pour tenir compte de l'échelle mobile des salaires. D'autres ajustements tiennent compte d'automatismes ancrés dans des textes de loi spécifiques, telles les contributions de l'Etat aux différentes branches de la sécurité sociale.

3° de rendre applicables pour la même période les dispositions figurant aux articles 3 à 6, à l'article 7, al. 1, 2, 3, 5, 6 et 7 et à l'article 9 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1960 (Mém. n° 59 du 24 décembre 1959, p. 1307); loi du 24 décembre 1966 ayant pour objet 1. d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire de 2.200.000.000 fr. pour les mois de janvier, février et mars 1967; 2. d'autoriser le gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 1966 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception et 3. de rendre applicables certaines dispositions figurant au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1967 (Mém. A n° 67 du 28 décembre 1966, p. 1141); loi du 28 novembre 1968 ayant pour objet: 1. d'ouvrir au gouvernement un crédit provisoire de 2.500.000.000 francs pour les mois de janvier, de février et de mars 1969; 2. d'autoriser le gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 1968 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception et 3. de rendre applicables certaines dispositions figurant au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1969 (Mém. A n° 60 du 4 décembre 1968, p. 1227).

⁶ Cf. Loi du 13 avril 1949 ayant pour objet d'allouer au Gouvernement un crédit provisoire pour le mois de mai 1949 (Mém. n° 15 du 19 avril 1949, p. 234); loi du 19 mars 1960 ayant pour objet 1. d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire pour les mois d'avril et de mai 1960 et 2. de rendre applicables pour la même période les dispositions figurant aux articles 3 à 6, à l'art. 7, al. 1, 2, 3, 5, 6 et 7 et à l'article 9 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1960 (Mém. n° 20 du 23 mars 1960, p. 476); loi du 25 mai 1960 ayant pour objet: 1° d'ouvrir au Gouvernement un crédit provisoire de 441.479.000 francs pour le mois de juin 1960 et 2° de rendre applicables pour la même période les dispositions figurant aux articles 3 à 6, à l'article 7, al. 1, 2, 3, 5, 6 et 7 et l'article 9 du projet de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1960 (Mém. n° 30 du 25 mai 1960, p. 779).

Au total, le budget se présente comme suit:

Tableau: présentation des recettes et des dépenses de l'Etat

	<i>Budget voté 2013 (en euros)</i>	<i>Budget janvier - avril 2014 (en euros)</i>	<i>Variation en %</i>
<i>Total des recettes de l'Etat</i>	11.203.431.191	4.001.713.845	35,72
<i>Total des dépenses de l'Etat</i>	11.962.615.845	4.257.830.454	35,59
<i>Excédent de dépenses</i>	-759.184.654	-256.116.609	

Compte tenu du caractère provisoire du budget relatif aux quatre premiers mois de l'année 2014, le Conseil d'Etat se dispense d'une analyse plus fine de la situation financière de l'Etat et du budget des recettes et des dépenses. Il procédera à cet exercice dans le cadre de son avis sur le budget des recettes et des dépenses couvrant l'exercice 2014.

Examen des articles

Observation préliminaire

Dans la mesure où la répartition des portefeuilles ministériels ainsi que la désignation des différents ministres et ministères sont susceptibles de changer, il n'y a pas lieu de se référer aux désignations ministérielles du Gouvernement précédent, mais de se référer à l'arrêté grand-ducal du 4 décembre 2013 portant énumération des ministères⁷ et au futur arrêté grand-ducal portant constitution des ministères. Ainsi, 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. L'ensemble du projet de loi, ainsi que les annexes et tableaux sont à revoir. Le Conseil d'Etat se déclare d'ores et déjà d'accord avec les modifications qui pourraient être apportées au regard de la répartition des portefeuilles ministériels et de la désignation des ministères du Gouvernement entré en fonction à la suite du scrutin du 20 octobre 2013.

Intitulé

Les articles 4 et 33 à 35 nouveaux modifient des lois existantes, de sorte que l'intitulé du projet de loi sous avis est à adapter pour ajouter la référence à ces actes modifiés. Dans le même sens, l'article 36 nouveau met en œuvre un règlement européen, ce qui est à évoquer dans l'intitulé qui se lira dès lors comme suit:

« *Projet de loi*

a) ayant pour objet

1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi;

⁷ Arrêté grand-ducal du 4 décembre 2013 portant énumération des ministères (Mém. A n° 210 du 6 décembre 2013, p. 3822).

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;

c) mettant 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 ».

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Sans observation, sauf à mentionner qu'il s'agit de la « loi modifiée du 8 juin 1999 » tant dans l'intitulé que dans le corps de l'article sous examen. Dans l'intitulé, il convient en outre de se référer à la « loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ».

Article 3

Sans observation.

Article 4 nouveau et article 5 (6 nouveau)

Sans observation.

Article 6 (7 nouveau)

Au paragraphe 3, a), il convient d'écrire « sans que la durée de l'occupation puisse être supérieure à six mois », puisque la préposition « sans que » n'est pas suivie du mot « ne ».

La prorogation visée au paragraphe 4 doit être limitée aux seuls mois de janvier à avril 2014. Le Conseil d'Etat note que les lois budgétaires des années précédentes limitaient les autorisations de création d'emplois à un ou plusieurs ministères. Le Conseil d'Etat renvoie encore à sa proposition de texte qu'il a faite dans son avis 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).

Les deux derniers alinéas du paragraphe 5 doivent être regroupés. Le dernier alinéa, qui commence par « le présent alinéa ... », est incompréhensible tel qu'il est présenté. Il convient encore de se référer au « paragraphe 5, alinéa 1^{er} du présent article » au lieu et à la place de « l'alinéa premier du point 5) du présent article ». Finalement, la dernière phrase fait obligation au ministre du ressort d'établir tous les trois mois un relevé récapitulatif. Au regard de la période couverte par cette disposition, il convient de prévoir que le relevé précité sera établi à la fin de cette période, c'est-à-dire en avril 2014.

Comme le Conseil d'Etat l'avait déjà relevé dans son avis du 20 novembre 2012 précité, il convient d'écrire au paragraphe 6 « Code de la sécurité sociale » et « autorisés par les ministres compétents ».

Article 7 (8 nouveau)

L'autorisation de recrutement doit être limitée à la période s'étalant de janvier à avril 2014.

D'un point de vue rédactionnel, au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer « pays membre de l'Union européenne » par « Etat membre de l'Union européenne ». Dans la colonne « carrière » du point I., il convient d'écrire « chargé de cours ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les termes « deux quotidiens luxembourgeois » sont à remplacer par « deux quotidiens publiés au Luxembourg ».

Concernant la disposition du paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil d'Etat se réserve le droit d'y revenir dans le cadre de ses avis sur les projets de loi concernant le « paquet » de la réforme de la Fonction publique.

Article 8 (9 nouveau)

Le renvoi à l'article 5, paragraphe 6 figurant à l'article sous examen est – comme pour les projets de loi relatifs aux exercices budgétaires antérieurs – inexact. Il faut renvoyer à l'article 6, paragraphe 6.

Le commentaire des articles indique qu'il s'agit de la reprise de l'article 9 de la loi budgétaire du 21 décembre 2012. Le Conseil d'Etat note que, par rapport à cet article 9, l'article sous examen y a ajouté « les institutions de sécurité sociale, à l'exception des caisses de maladie et de l'union des caisses de maladie ».

Finalement, la disposition sous examen n'est pas limitée aux quatre premiers mois de 2014.

Article 9 (10 nouveau)

Il convient de se référer à la « loi modifiée du 8 juin 1999 » et au « ministre ayant le Budget dans ses attributions ».

Article 10 (11 nouveau)

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation préliminaire en ce qui concerne les termes « Ministre des Finances ».

Articles 11 à 13 (12 à 14 nouveaux)

Sans observation, sauf à souligner, d'une part, que les articles sous examen ne sont pas limités à la période de janvier à avril 2014 et, d'autre part, qu'à l'article 11, il convient de remplacer « au dernier alinéa de l'article 14 de la loi modifiée du 25 juin 2009 » par « à l'article 14, alinéa 3 de la modifiée du 25 juin 2009 ».

Article 14 (15 nouveau)

Dans son avis du 20 novembre 2012 précité, le Conseil d'Etat avait écrit que « suite à l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de faire référence au « Fonds structurel européen » ».

Pas plus que les articles qui le précèdent, l'article 14 n'est pas limité dans le temps aux quatre premiers mois de 2014.

Articles 15 à 17 (16 à 18 nouveaux)

Le Conseil d'Etat se réfère – à nouveau – à la proposition rédactionnelle faite dans son avis du 20 novembre 2012 à propos du projet de loi sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013. L'observation quant à la limitation temporelle des articles précédents vaut également pour les articles sous avis.

Articles 18 à 20 (19 à 21 nouveaux)

Sans observation, à part celle relative au champ d'application temporel de la loi en projet.

Dans l'intitulé de l'article 20, l'utilisation de l'abréviation « UE » est à proscrire. Il convient de se référer à l'« Union européenne » et remplacer « part » par « participation ».

Article 21 (22 nouveau)

Sans observation.

Article 22 (23 nouveau)

L'article sous examen vise la dotation au Fonds communal de dotation financière et la répartition entre les communes de cette dotation pour l'exercice 2014. Il engage l'Etat, sauf disposition contraire dans la loi budgétaire proprement dite qui est une loi postérieure, pour l'entièreté de l'exercice 2014.

Article 23 (24 nouveau)

Sans observation.

Article 24 (25 nouveau)

Le Conseil d'Etat doit, à nouveau, renvoyer à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (doc. parl. n° 5900³; voir également avis du 20 novembre 2012, doc. parl. n° 6500⁴).

Article 25 (26 nouveau)

La prorogation des mesures prévues à l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé s'étend sur tout l'exercice 2014 et non pas seulement sur les quatre premiers mois.

Article 26 (27 nouveau)

La prorogation prévue à l'article sous examen est faite pour une année complète, ce que paraît contredire le commentaire de cet article selon lequel il convient d'attendre la décision du nouveau Gouvernement sur l'inscription d'une dotation pour 2014.

Article 27 (28 nouveau)

L'article sous examen vise à mettre un terme à la prorogation du forfait des tâches domestiques dans les établissements d'aide et de soins par voie de la loi budgétaire, qui a fait l'objet d'observations critiques du Conseil d'Etat. Les auteurs du projet de loi motivent la modification de l'article 357 du Code de la sécurité sociale par le fait qu'un avant-projet de loi modifiant les attributions du Contrôle médical de la sécurité sociale et modifiant, entre autres, le Code de la sécurité sociale, « a pris du retard dans la procédure législative et ne saurait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014 », sans que les raisons de ce retard aient été explicitées alors que la Chambre des députés était restée en fonction jusqu'en octobre 2013. Alors qu'un « avant-projet de loi » ne fait pas partie de la procédure législative, l'article sous avis constitue un « cavalier budgétaire » dans la mesure où la disposition est dépourvue de lien direct avec l'objet même d'une loi budgétaire. Le Conseil d'Etat se doit d'y marquer ses plus vives réticences alors que les conditions d'un débat au fond par la Chambre des députés de la mesure projetée ne sont pas données.

Quant à la présentation légistique, la disposition à introduire est à placer entre guillemets.

Article 28 (29 nouveau)

Sans observation.

Article 29 (30 nouveau)

L'article sous examen entend fixer le modérateur de réajustement à zéro pour 2012 et 2013 afin « de neutraliser (...) les effets de l'évolution des

salaires sur deux exercices 2014 et 2015 ». Dans la mesure où cet article n'a pas d'effet rétroactif, ce qui aurait obligé le Conseil d'Etat à s'y opposer formellement, il n'appelle pas d'observation.

Article 30 (31 nouveau)

Dans la première phrase, il convient de supprimer l'adjectif « budgétaire ».

Article 31 (32 nouveau)

Sans observation.

Article 32 (37 nouveau)

Il convient de remplacer « entrera » par « entre », comme les textes de loi sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Article 33 (nouveau)

Il n'est pas nécessaire de citer l'intitulé entier de la loi du 15 juillet 2008. L'intitulé de l'article sous rubrique peut reprendre la citation abrégée de cette loi, à savoir « Modification de la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ».

Dans la phrase introductive, il convient d'écrire « la loi modifiée du 15 juillet 2008 ... ».

Article 34 (nouveau)

Il convient de faire référence à « la loi modifiée du 5 juin 2009 ... ».

L'article 35 de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dispose que les dispositions relatives aux aides prévues aux articles 3 à 13 sont applicables jusqu'au 31 décembre 2013.

L'article sous examen entend proroger certaines de ces aides jusqu'au 30 juin 2014 en se prévalant de l'article 44, paragraphe 3 du règlement (UE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) qui dispose que « A l'expiration du présent règlement, les régimes d'aide qu'il exempte continuent de bénéficier de cette exemption durant une période d'adaptation de six mois, à l'exception des régimes d'aides à finalité régionale. L'exemption des régimes d'aides à finalité régionale expire à la date d'expiration des cartes des aides à finalité régionale approuvées. »

A cette fin, les auteurs du projet de loi entendent proroger jusqu'au 30 juin 2014 les aides visées aux articles 3 à 7, 8 point a), 8 point b) 2., 9 et 10 de la loi modifiée du 5 juin 2009 précitée. En outre, dans un nouveau paragraphe 2 de l'article 35 de la loi modifiée du 5 juin 2009, ils maintiennent la date butoir du 31 décembre 2013 pour les autres aides qui ne sont pas prorogées.

Dans la mesure où la loi en projet ne prendra effet qu'au 1^{er} janvier 2014, le nouveau paragraphe 2 de l'article 35 est superfétatoire et le Conseil d'Etat exige que la modification projetée se limite aux seules dispositions de la loi modifiée du 5 juin 2009 dont les effets sont prorogés.

En tenant compte de modifications rédactionnelles, le nouvel article 35 de la loi modifiée du 5 juin 2009 se lira comme suit :

« Les dispositions des articles 3 à 7, 8 point a), 8 point b) 2., 9 et 10 sont applicables jusqu'au 30 juin 2014. »

Article 35 (nouveau)

Il convient de faire référence à « la loi modifiée du 18 février 2010 ».

La phrase introductive doit ensuite être modifiée comme suit: « L'article 20, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 février 2010 ... ». La phrase qui commence par « Le paragraphe (1) de l'article 20 ... » peut être supprimée.

Article 36 (nouveau)

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil » dans l'intitulé et au paragraphe 1^{er}. Au paragraphe 1^{er}, à la suite de la citation du règlement européen, le Conseil d'Etat propose d'insérer une citation abrégée, telle que « (ci-après le « règlement ») », qui pourra être utilisée aux 2^e et 5^e tirets du paragraphe 2. A défaut, l'intitulé entier de ce règlement européen doit être utilisé dans ces deux tirets. Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Administration de l'environnement », et au paragraphe 2 « Administration de l'enregistrement et des domaines ». Le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} mentionne les « demandes susvisées », alors qu'il faudrait plutôt parler de « demandes visées à l'alinéa 1^{er} ».

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. Ce règlement est applicable depuis le 1^{er} septembre 2013. Le Conseil d'Etat marque à nouveau ses réticences à voir inséré dans une loi à caractère budgétaire un « cavalier législatif » qui aurait dû faire l'objet d'une loi à part. Par conséquent, il peut d'ores et déjà marquer son accord à voir cet article scindé du reste du projet de loi sous avis.

Le texte sous avis suscite les observations suivantes:

- A l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, il est disposé que des « redevances de traitement (...) peuvent être perçues ». Or, il découle de l'article sous avis que de telles redevances seront effectivement perçues et que leur perception ne sera pas une simple faculté, de sorte qu'il y a lieu de remplacer « peuvent être perçues » par « sont perçues ».

- La dernière phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} précise que « La redevance peut varier suivant l'objet de la demande ». Elle doit être supprimée au regard du contenu du paragraphe 5 qui confie à un règlement grand-ducal le soin de fixer le montant des redevances à percevoir.

- A l'alinéa 2 de ce paragraphe, une majoration, sans autre précision, est prévue « si le montant des frais réels d'expertise engagés par l'Etat dépasse le montant de la redevance de traitement ». Il faudra rédiger la première phrase de cet alinéa de la manière suivante:

« Si le montant des frais réels d'expertise payés par l'Etat dépasse le montant de la redevance de traitement, celle-ci est majorée du montant équivalant à la différence entre le montant des frais réels et le montant de la redevance de traitement. »

Alternativement, la première phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} peut être rédigée comme suit:

« Si le montant des frais réels d'expertise payés par l'Etat dépasse le montant de la redevance de traitement, celle-ci est augmentée au montant de ces frais réels. »

- Les paragraphes 1^{er} et 5 renvoient à un règlement grand-ducal qui devra être pris concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il convient de remplacer les termes « arrêtées » et « précisés » en recourant au verbe « déterminer ».

- Au paragraphe 4, une réduction, pouvant aller jusqu'à 60 pour cent du montant total de la redevance, est prévue pour les demandeurs qui se sont vu reconnaître le statut de « petite et moyenne entreprise » par l'Agence européenne des produits chimiques.

Les auteurs du projet de loi précisent que l'article sous examen « tient compte des principes énoncés à l'article 80(3) [du règlement européen 528/2012] ».

En ce qui concerne plus particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME), l'article 80, paragraphe 3 de ce règlement européen permet deux lectures différentes en disposant que:

« 3. Tant le règlement d'exécution visé au paragraphe 1 que les propres règles des Etats membres en matière de redevances reposent sur les principes suivants:

a) les redevances sont fixées à un niveau qui permet de garantir que les recettes qui en proviennent sont, en principe, suffisantes pour couvrir les coûts des services fournis et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour couvrir ces coûts;

(...)

c) les besoins particuliers des PME sont pris en considération s'il y a lieu, y compris la possibilité de scinder les paiements en plusieurs tranches et phases;

(...) ».

Soit le point c) constitue une exception, non limitative au profit des PME, au principe prévu au point a) selon lequel le montant des redevances doit couvrir le coût des services prestés. Dans cette lecture, le législateur ne se départira pas du respect du règlement européen en prévoyant une réduction de la redevance au profit des PME, même si le point c) ne vise pas expressément de réduction.

Soit, au contraire, le point c) ne constitue pas une exception au principe du point a) et celui-ci s'applique aussi aux PME qui ne pourront pas bénéficier

de la réduction du montant de la redevance, mais seulement, comme indiqué au point c), des facilités de paiement.

Si cette dernière interprétation de l'article 80, paragraphe 3 du règlement n° 528/2012 devait être retenue, la réduction du montant de la redevance prévue au paragraphe 4 serait en contradiction avec les termes du règlement européen concerné.

Au regard du temps limité à la disposition du Conseil d'Etat pour l'examen de l'article sous avis qui lui a été soumis par dépêche du 6 décembre 2013 et en l'absence de plus amples explications, le Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour ce qui est de la compatibilité de ce paragraphe avec le règlement européen précité.

Le paragraphe 4 soulève encore un second problème, également lié à l'interprétation qui peut en être fait. Il y est en effet fait référence à une « réduction qui ne peut représenter plus de 60% du montant total de la redevance », ce montant étant, conformément au paragraphe 5, fixé par règlement grand-ducal.

Si ce règlement grand-ducal, dont le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi, se limite à déterminer le montant de la redevance, sans aborder la question de la réduction au profit des PME, sur quelles bases objectives, dans la limite des 60 pour cent précités, la réduction sera-t-elle fixée? Cette interprétation permettra de réserver des traitements différents non objectivement justifiés entre PME, ce qui reviendrait à violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le critère de réduction devra donc être identique pour l'ensemble des PME. Il convient dès lors de modifier la dernière phrase du paragraphe 4 pour la compléter de la manière suivante:

« Le taux de réduction pour les « petites et moyennes entreprises », qui ne peut pas représenter plus de 60 pour cent du montant total de la redevance et son pourcentage sont déterminés par règlement grand-ducal. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen