Projet de loi

relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant:

- a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat
- b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(20 mai 2014)

Par dépêche du 10 mars 2014, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique qui ont été élaborés par le ministre des Finances.

Au texte des amendements étaient joints un exposé des motifs, un commentaire ainsi que le texte amendé du projet de loi.

Les avis de la Banque centrale du Luxembourg et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 23 avril 2014 et du 5 mai 2014.

Amendement 1

Le Conseil d'Etat relève que l'intitulé initial du projet de loi sous avis ne comporte pas de subdivision en points a) et b). Dès lors, le libellé de l'amendement sous examen qui complète le point a) (et non pas l'« alinéa a) »), n'existant pas dans l'intitulé initial, ne donne pas de sens.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat relève que le participe passé du verbe « dénommer » est à accorder au genre masculin.

Amendement 3

Concernant l'article 3, paragraphe 1^{er} à modifier, le Conseil d'Etat observe que le droit de l'Union européenne ignore la méthode consistant à insérer de manière implicite le terme « modifié » à la suite de la nature de l'acte initial. Le terme « Règlement » est en outre à écrire avec une lettre « r » minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire : « ... tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil ... ».

Concernant l'article 3, paragraphe 3 à modifier, l'amendement sous avis dispose que le paragraphe en question est « modifié par la suppression des mots « et structurels » et complété *in fine* par l'ajout des mots « conformément aux dispositions du SEC » ».

La nouvelle teneur du paragraphe 3 est ensuite reproduite, ce qui est tout d'abord inutile, mais surtout incompréhensible, dans la mesure où les

auteurs de l'amendement recourent cette fois-ci aux termes « définitions du SEC ». Dans la motivation de l'amendement, il est indiqué que « le Gouvernement propose de préciser que le terme « sous-secteurs des Administrations publiques » est défini par référence au système européen de comptes ». Quel terme est dès lors à retenir ?

Amendement 4

Dans son avis du 10 décembre 2013, le Conseil d'Etat avait relevé, à propos de l'article 5 du projet de loi initial, que, d'après la définition donnée à l'article 1^{er} du projet, le concept d'administrations publiques englobe les administrations locales et la sécurité sociale. L'amendement 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 avait énoncé être conscient des difficultés résultant de l'obligation de soumettre les administrations locales, communes, syndicats de communes, et les organismes de sécurité sociale aux obligations assumées par l'Etat au titre des mécanismes européens de discipline budgétaire. Il s'était toutefois demandé 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 de l'Union européenne et la Commission européenne.

Les auteurs de l'amendement répondent à ces interrogations en insérant, dans l'article 5, la phrase suivante : « Les contributions de ces secteurs sont précisées dans la loi de programmation financière pluriannuelle ».

Le Conseil d'Etat admet que l'ajout de la phrase précitée a au moins l'avantage de reconnaître aux futures lois de programmation financière pluriannuelle un rôle pour la détermination de la contribution de la sécurité sociale et des collectivités locales au respect des règles européennes. Le Conseil d'Etat ne considère toutefois pas que l'ajout réponde à ses interrogations. Que signifie le concept de précision ? S'agit-il de consacrer dans la loi de programmation le résultat d'une association plus ou moins volontaire des organismes de la sécurité sociale et des administrations locales au respect des règles ou la loi de programmation pourra-t-elle imposer des obligations à ces secteurs quitte à empiéter sur leur autonomie ? Si la disposition sous examen se résume à une déclaration programmatique pour les lois de programmation financière pluriannuelle à venir, elle est dépourvue de valeur normative et son ajout n'est pas de nature à clarifier l'implication de la sécurité sociale et des collectivités locales.

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

Si l'amendement 8 remplace l'actuel article 7 de la loi en projet, il devra commencer par: « Un nouvel article 7 est introduit qui prend le libellé comme suit : ... ».

En réponse à l'avis critique de la Banque centrale européenne qui avait souligné l'incompatibilité entre la mission de politique monétaire assumée par la Banque centrale du Luxembourg et celle de supervision de la politique budgétaire, le Gouvernement, par l'amendement sous examen, entend instituer un Conseil national des finances publiques. Les auteurs expliquent s'être inspirés du modèle suédois.

Le Conseil d'Etat note que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point a) du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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, définit les organismes indépendants à instituer par les Etats membres comme « des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'Etat membre, et qui sont fondés sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité, notamment :

- i) un régime statutaire ancré dans les droits nationaux, les réglementations ou des dispositions administratives contraignantes ;
- ii) l'interdiction de prendre des instructions des autorités budgétaires de l'Etat membre concerné ou de tout autre organisme public ou privé ;
- iii) la capacité de communiquer publiquement en temps utile ;
- iv) des procédures de nomination des membres fondées sur leur expérience et leur compétence ;
- iv) des ressources suffisantes et un accès approprié à l'information afin de mener à bien leur mission ».

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité de la structure et de l'organisation du Conseil national des finances publiques, tel que proposé dans l'amendement sous examen, avec le règlement européen précité.

Quant à la forme, il convient d'ajouter au paragraphe 1^{er} *in fine* « ci-après le « Conseil » » et de recourir au paragraphe 2 à l'emploi correct des lettres majuscules et minuscules pour écrire « Chambre des députés », « Chambre de commerce », « Chambre des métiers », « Chambre d'agriculture », « Chambre des fonctionnaires et employés publics » et « Chambre des salariés ».

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

Suite à la nouvelle numérotation des articles, il convient de renvoyer dans la phrase introductive du nouvel article 9 à l'article 10.

Quant à la forme, il y a lieu d'ajouter entre les numéros des articles et les paragraphes cités une virgule.

Amendement 10

Sans observation.

Amendement 11

Aux points 1 à 4, il convient de préciser que le paragraphe 1^{er} du nouvel article 10 (9 ancien) est modifié.

Au point 4 concernant la modification à apporter au paragraphe 1^{er}, point c), le terme « dépenses » est à supprimer et il y a lieu d'écrire « figurant dans des tableaux annexés ».

Au point 6, les termes « de l'Union européenne » ne sont pas « ajoutés à la fin de phrase », mais ces termes remplacent le mot « communautaire ».

Amendement 12

Le Conseil d'Etat observe que l'ajout d'un chapitre 7 précède l'article 10 ancien (11 nouveau).

Amendements 13 à 15

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mai 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen