

## 2 ACTUALITÉS

### RENFORCEMENT DES ASPECTS INSTITUTIONNELS DU CADRE BUDGÉTAIRE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

1.1	Modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat	102
1.2	Modification de la Constitution	103
1.3	Modification des compétences de la Cour constitutionnelle	103

#### Annexe I

	Remarques introductives : une norme d'équilibre budgétaire adaptée à la situation du Luxembourg	104
1	Utilité d'une norme budgétaire	104
2	Définition de la notion d'équilibre budgétaire	104
2.1	Définition large et conforme au cadre SEC 95	104
2.2	Définition en termes structurels : nécessité d'un surplus apuré de la conjoncture d'au moins 1,15% du PIB	105
2.3	Dispositions transitoires : convergence graduelle du solde vers un solde structurel d'au moins 1,15% du PIB en 2015	106
2.4	Mécanisme de surveillance renforcé en cas de surplus structurel inférieur à 1,5% du PIB	107
3	Une perspective pluriannuelle	107
4	Nécessité d'un conseil budgétaire indépendant en charge du calcul du PIB potentiel, de l'identification des mesures temporaires, des projections macroéconomiques sous-tendant les projets de budget et du suivi de l'application des règles budgétaires.	108
5	Articulation avec le Semestre européen et les budgets annuels	108
6	Autres dispositions	109

#### Annexe II

	Proposition de modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat	110
	Partie I) Exposé des motifs	110
	Partie II) Proposition de modification de la Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat	113

#### Annexe III

	Proposition de modification de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg	140
	Partie I) Exposé des motifs	140
	Partie II) Proposition	144

1 Document de travail rédigé par Mme Ulrike Götz et M. Muriel Bouchet. Les opinions exprimées par les auteurs n'engagent pas la BCL.

## RENFORCEMENT DES ASPECTS INSTITUTIONNELS DU CADRE BUDGÉTAIRE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Afin de renforcer l'adhésion nationale au Pacte de stabilité et de croissance (« PSC »), le cadre légal luxembourgeois relatif aux finances publiques devra être adapté. Il devra être pleinement aligné sur les objectifs de surveillance multilatérale de l'Union européenne, en particulier sur le semestre européen, en conformité avec la dernière réforme du PSC (plus particulièrement avec la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires (la « Directive »), avec les déclarations des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et 9 décembre 2011 (les « Déclarations ») ainsi qu'avec le 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).

Une telle réforme semble également indiquée eu égard au projet de traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (le « Traité budgétaire ») et aux propositions de la Commission pour des règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 visant à renforcer la surveillance de la politique économique et budgétaire dans la zone euro (les « propositions »),<sup>2</sup> qui vont au-delà de la dernière réforme du PSC. Plus particulièrement, il ressort des Déclarations et de l'article 3(2) du projet de Traité budgétaire<sup>3</sup> ainsi que de l'article 4 de la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation des projets de plans budgétaires et assurant la correction de déficits excessifs des Etats membres dont la monnaie est l'euro (la « Proposition ») que ces Etats doivent mettre en place des règles budgétaires numériques qui sont juridiquement contraignantes, de préférence au niveau constitutionnel, et des « conseils budgétaires indépendants » chargés de la surveillance et de la mise en œuvre de telles règles.

Dans un souci de fournir des précisions concernant l'utilité et les modalités d'une norme budgétaire adaptée à la situation du Luxembourg, des remarques introductives ont été jointes à la présente (**Annexe I**).

Différentes options mentionnées ci-après permettraient de mener à bien cette réforme au Luxembourg.

### 1.1 MODIFICATION DE LA LOI DU 8 JUIN 1999 SUR LE BUDGET, LA COMPTABILITÉ ET LA TRÉSORERIE DE L'ETAT

Conformément à l'article 3(2) du projet de Traité budgétaire (et tenant compte de l'article 4 de la Proposition) une règle budgétaire, y inclus d'autres éléments juridiques imposés par la Directive, le semestre européen et le « Pacte pour l'euro », est à prévoir dans la législation nationale, plus spécifiquement dans la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Une telle législation spéciale en matière des finances publiques devra assurer la programmation pluriannuelle et le respect des règles et politiques européennes (avec l'introduction d'une majorité de deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés en ce qui concerne les règles d'établissement et d'exécution des comptes et budgets publics).

2 (i) Proposition d'un règlement 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; (ii) Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

3 Version du 31 janvier 2012.

Afin de garantir que la règle budgétaire se fonde, conformément à l'article 6 de la Directive et à l'article 3 de la Proposition, sur des analyses fiables et indépendantes et afin d'assurer un suivi efficace et en temps utile du respect des règles budgétaires, une instance indépendante [comité d'expert] devra être mis[e] en place au Luxembourg. Elle [Il] serait au moins fonctionnellement indépendant[e] du ministre ayant la politique et la législation budgétaire dans ses attributions. Un recours aux diverses institutions existantes disposant d'une expertise en la matière pourrait être envisagé.

Une telle option aurait l'avantage de permettre une transposition des exigences européennes dans un court délai. Elle présenterait cependant l'inconvénient que de telles dispositions pouvant faire facilement l'objet de modifications ou même d'annulations ultérieures.

Une proposition de texte est jointe à la présente (**Annexe II**).

## 1.2 MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

En conformité avec l'article 3(2) du projet de Traité budgétaire [, les articles 5 ss. de la Directive, l'article 4 de la Proposition ainsi qu'avec les Déclarations des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et du 9 décembre 2011), il pourrait être envisagé d'introduire une règle budgétaire dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, même si ce dernier ne l'impose pas formellement<sup>4</sup>.

Cette disposition devra être accompagnée d'une législation spéciale en matière des finances publiques assurant la programmation pluriannuelle et le respect des règles et politiques européennes (avec l'introduction d'une majorité de deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés en ce qui concerne les règles d'établissement et d'exécution des comptes et budgets publics).

Une référence à une instance indépendante [comité d'experts] pourrait également être faite.

Cette option aurait l'avantage de la stabilité en créant des contraintes juridiques garantissant qu'une modification ultérieure ne soit effectuée qu'avec tout le recul et la réflexion qui s'imposent.

Une proposition de texte est jointe à la présente (**Annexe III**).

## 1.3 MODIFICATION DES COMPÉTENCES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

A l'instar de certains Etats membres (Autriche, Allemagne, France) il pourrait être envisagé de modifier également l'article 95ter de la Constitution<sup>5</sup> afin d'élargir les compétences de la Cour constitutionnelle, en lui permettant de statuer, d'une manière abstraite, sur la conformité des lois avec la règle budgétaire. Une telle modification impliquerait pourtant une innovation susceptible de modifier profondément le système législatif luxembourgeois. Une proposition de texte n'a dès lors pas été fournie.

<sup>4</sup> Référence est faite au « *binding rules, preferably of a constitutional nature, [...]* »

<sup>5</sup> Art. 95ter de la Constitution est libellé comme suit :

(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

## ANNEXE I : REMARQUES INTRODUCTIVES : UNE NORME D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ADAPTÉE À LA SITUATION DU LUXEMBOURG

### 1. UTILITÉ D'UNE NORME BUDGÉTAIRE

L'établissement d'une norme d'équilibre budgétaire serait particulièrement judicieux dans les présentes circonstances. En premier lieu, elle constituerait un élément de poids dans une stratégie de sortie de crise réussie. Une telle stratégie constituerait un puissant signal à l'endroit des agents économiques luxembourgeois et des investisseurs étrangers. Il démontrerait la volonté des autorités d'assurer le maintien d'un cadre économique et fiscal empreint de stabilité, à rebours des politiques de « stop and go » prévalant dans les pays en proie à des finances publiques déséquilibrées.

En second lieu, une telle norme s'impose au Luxembourg du fait de l'évolution du cadre de gouvernance européen. A l'occasion du Conseil européen et de la réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et 9 décembre 2011, les Etats membres de la zone euro se sont engagés à mettre en œuvre au niveau national certaines mesures supplémentaires, qui vont au-delà du semestre européen, du Pacte pour l'euro plus et du paquet législatif concernant la réforme de la gouvernance économique. Ces mesures supplémentaires visent notamment l'adoption, d'ici la fin 2012, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques. Ces règles devront être inscrites dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent. A noter également dans cette perspective la Directive, la Proposition ainsi que le projet de Traité budgétaire.

Une telle voie s'impose donc à un double titre au Luxembourg. Il reste à déterminer quelle serait la norme la plus appropriée compte tenu des spécificités de notre économie. Il est par ailleurs indispensable que cette norme soit aisée à mettre en œuvre, ce qui impose notamment qu'elle soit définie de façon précise.

Les lignes qui suivent renferment une première tentative de spécification d'une telle norme.

### 2. DÉFINITION DE LA NOTION D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

#### 2.1. Définition large et conforme au cadre SEC 95

Afin d'être crédible, la norme doit être la plus exhaustive possible et l'instrument de mesure sous-jacent doit bénéficier d'une large reconnaissance. C'est la raison pour laquelle l'objectif d'équilibre doit reposer sur le solde des Administrations publiques (assise institutionnelle large) défini en conformité avec le système comptable SEC 95 (assise comptable rigoureuse et bénéficiant d'une reconnaissance internationale).

Une acception étroite de la norme d'équilibre semble peu appropriée au Luxembourg, pays où l'Etat central au sens strict est dans une large mesure, du moins d'un point de vue budgétaire, une structure appelée à opérer des transferts vers d'autres secteurs. Il en est par exemple ainsi des transferts liés aux fonds spéciaux, aux pensions (contributions de l'Etat), à l'assurance maladie ou aux communes (Fonds communal de dotation financière en particulier).

Le solde de l'Etat central au sens strict est en conséquence un concept très malléable. Il suffirait en effet de diminuer les transferts précités pour améliorer artificiellement les soldes de ces entités. En

outre, la comptabilité « cash » qui prévaut dans le cadre luxembourgeois peut être aisément manipulée (transferts de dépenses en fin d'exercice par exemple).

Le solde SEC 95 de l'Administration centrale est déjà un concept plus tangible, car il repose sur une comptabilité codifiée à l'échelle européenne (le SEC 95) et englobe les fonds spéciaux. Le respect d'une norme contraignante pourrait cependant toujours être assuré de façon quelque peu virtuelle, par une simple redéfinition du mode de financement des communes ou de la sécurité sociale.

Un seul concept est en raison de son exhaustivité peu susceptible de faire l'objet d'arbitrages de ce type : il s'agit du solde SEC 95 des Administrations publiques dans leur ensemble (Administration centrale, Administrations locales et sécurité sociale). Un concept plus malléable reviendrait à vider de sens la norme budgétaire. Les données budgétaires de caisse, souvent rapidement disponibles, sont un utile complément des données SEC 95. Ces dernières n'en constituent pas moins la pierre angulaire de la comptabilité publique.

La Directive, dans son article 1, indique d'ailleurs que « *les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant.* »

## 2.2. Définition en termes structurels : nécessité d'un surplus apuré de la conjoncture d'au moins 1,15% du PIB

Il est indispensable de définir l'objectif budgétaire en termes structurels, faute de quoi la norme budgétaire induirait un biais pro-cyclique. En période de basse conjoncture, le solde effectif des Administrations publiques tendrait en effet toutes autres choses égales par ailleurs à se détériorer (recettes moindres, dépenses du Fonds pour l'emploi accrues). Le respect d'une norme budgétaire assise sur le solde effectif des Administrations publiques impliquerait par conséquent une consolidation budgétaire en période de basse conjoncture et à l'inverse une politique budgétaire expansive en période de haute conjoncture. Un tel biais pro-cyclique contribuerait à déstabiliser les agents économiques et à renforcer les éventuels phénomènes de « bulles d'actifs ».

La norme d'équilibre budgétaire du Luxembourg doit prendre en compte une réalité essentielle inhérente au fort degré d'ouverture de notre économie, à savoir une forte volatilité des agrégats macroéconomiques et partants des finances publiques. Ainsi, l'écart type mesuré au cours de la période 1991-2010 des soldes des administrations publiques a atteint quelque 2,2% du PIB au Luxembourg, soit nettement plus que dans des pays de plus grande taille tels que l'Allemagne et la France, où l'écart type s'est limité à respectivement 1,3 et 1,4% du PIB au cours de la même période.

Comme l'illustre le graphique ci-joint, la forte volatilité des soldes luxembourgeois impose le choix d'un objectif d'équilibre particulièrement exigeant, afin de prémunir le Luxembourg contre une violation de la valeur de référence d'un déficit de 3% du PIB prévue au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Afin de ramener la probabilité de violation de la valeur de référence de 3% à un niveau de probabilité qui correspond peu ou prou à l'équilibre budgétaire en Allemagne et en France (soit une probabilité de

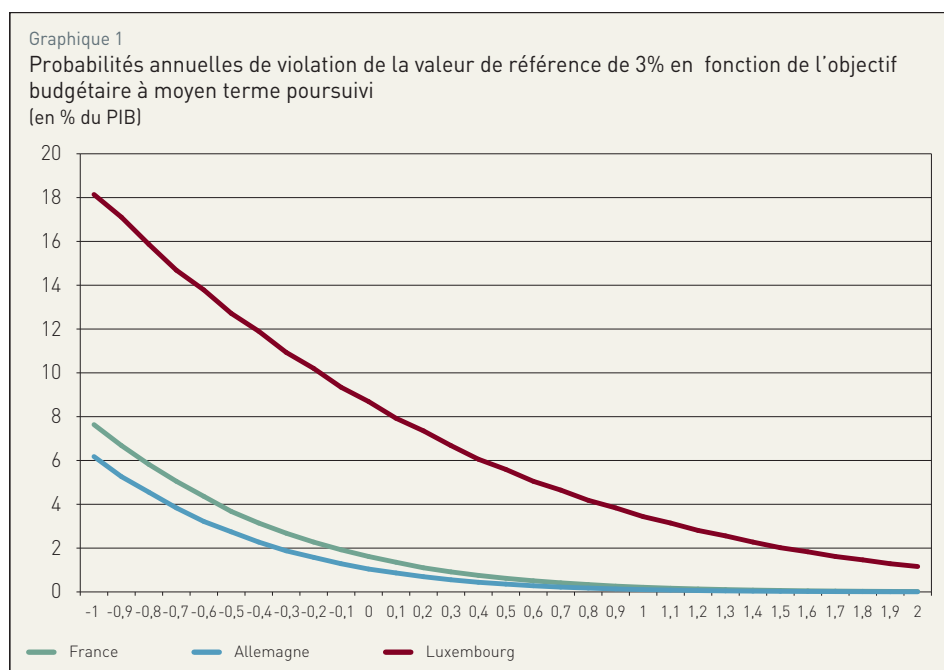
l'ordre de 2%), le Luxembourg devrait opter, en guise d'objectif d'équilibre budgétaire, pour un surplus structurel de l'ordre de 1-1.5% du PIB. Un solde se situant au milieu de l'intervalle proposé par la Commission européenne, de 0,75 à 1,5%, semble approprié dans cette perspective. Il en résulte un surplus structurel de 1,15% du PIB. La marge de sécurité inhérente à un tel surplus est d'ailleurs particulièrement indiquée dans un contexte économique particulièrement incertain. En d'autres termes, au Luxembourg la notion d'équilibre budgétaire doit se décliner sous la forme d'un substantiel surplus,

à rebours de la situation prévalant dans des économies disposant d'une plus grande assise.

Il convient également de noter que l'objectif d'un surplus structurel des Administrations publiques de 1,15% du PIB ou plus est en accord avec l'analyse de soutenabilité budgétaire à terme de la BCL (voir notre récent avis sur le projet de budget), pourvu qu'une réforme ambitieuse des pensions soit mise en œuvre en parallèle. En l'absence d'une telle réforme, un objectif plus ambitieux encore devrait être mis en œuvre.

Enfin, cet objectif d'un surplus des Administrations publiques d'au moins 1.15% du PIB se rapproche de l'objectif à moyen terme recommandé par la Commission européenne, qui se situe en 0,75 et 1,5% du PIB.

Il va sans dire que le solde de référence devrait être apuré non seulement des effets de la conjoncture, mais également de l'incidence d'éventuelles mesures temporaires (par exemple le produit de la vente de biens immobiliers).



Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL

Notes : Pour chaque objectif budgétaire défini en termes structurels, la probabilité est calculée sur la base d'une distribution normale centrée sur l'objectif et à partir de l'écart type des soldes budgétaires enregistrés sur la période 1991-2010. Ce calcul est répliqué pour chacun des trois pays. Ce mode de calcul revient à considérer que l'objectif sélectionné est en moyenne respecté (pas de déviations systématiques), les écarts de court terme autour de cet objectif étant symétriques.

### 2.3. Dispositions transitoires : convergence graduelle du solde vers un solde structurel d'au moins 1,15% du PIB en 2015

L'objectif d'un surplus structurel d'au moins 1,15% du PIB étant défini, il reste à préciser l'horizon temporel présidant à cet objectif. Conformément aux nouvelles « *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact* » (draft du 9 décembre 2011), les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur MTO devraient en guise de « benchmark » améliorer leurs soldes – il s'agit des soldes des Administrations publiques apurés de la conjoncture et de l'impact de certaines mesures temporaires – à raison de 0,5 points de PIB par an. Selon les calculs de la BCL, le solde apuré des administrations publiques luxembourgeoises sera déficitaire à raison de 0,5% en 2012, du moins à politique inchangée. Il semble raisonnable dans une telle perspective de plaider pour un surplus plancher de 0% du PIB en 2012 (qui

suppose un effort de consolidation additionnel dès 2012), de 0,5% du PIB en 2013, de 1% du PIB en 2014 et enfin pour un plancher supérieur à 1,15% en 2015 (solde de l'ordre de 1,15% du PIB recommandé par la BCL dans son avis sur le projet de budget 2012).

Durant la période transitoire s'étendant de 2012 (première année concernée par la nouvelle loi) à 2015 (année au cours de laquelle l'objectif structurel serait atteint), les soldes planchers précités auraient la même valeur juridique que l'objectif ultime de 1,15% du PIB. Ainsi, tout écart par rapport à ces soldes devrait faire l'objet d'une correction automatique en l'espace de trois ans (voir le point 6).

#### 2.4. Mécanisme de surveillance renforcé en cas de surplus structurel inférieur à 1,5% du PIB

Dans une loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire la Slovaquie a introduit le concept d'une surveillance budgétaire renforcée avant même la violation de la valeur de référence d'un endettement de 60% du PIB – qui constituera l'objectif budgétaire ultime en Slovaquie (cet objectif sera progressivement ramené à 50% du PIB en 2028)<sup>6</sup>. Une surveillance accrue, comportant notamment des votes de confiance du Parlement et des justifications de la part des autorités, sera en effet mise en œuvre à titre préventif quand le ratio d'endettement dépassera les 50% du PIB (40% du PIB en 2028). Cette disposition permet d'exercer une pression sur les autorités dès qu'une marge de sécurité de 10% du PIB par rapport à l'objectif budgétaire ultime est atteinte.

Par similitude, le gouvernement luxembourgeois pourrait être contraint de déposer un document justificatif auprès de la Chambre des Députés en cas de surplus structurel des Administrations publiques inférieur à un seuil de 1,5% du PIB. Cette disposition serait d'application à partir de 2015. Elle aurait en effet peu de sens au cours de la période transitoire décrite au point 2.3, durant laquelle l'objectif de solde serait à peine supérieur à l'équilibre.

### 3. UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE

Selon la base de données de la Commission européenne sur la gouvernance budgétaire interne, le Luxembourg était en 2008 l'un des 5 pays de l'Union – avec la Grèce, Chypre, la Hongrie et le Portugal – ne disposant pas d'un cadre budgétaire à moyen terme. Or seul un horizon pluriannuel permet de disposer d'une véritable visibilité de la politique budgétaire. Les actualisations successives des programmes de stabilité répondent en apparence à cet impératif, mais ces dernières sont actuellement trop peu détaillées. Le meilleur horizon temporel serait, du point de vue économique, la durée d'un cycle économique. Ces cycles n'étant cependant ni réguliers ni parfaitement identifiables, il semble préférable d'opter pour un horizon de temps fixe, par exemple l'horizon des actualisations du Programme de stabilité ou un horizon quinquennal. Ce dernier horizon coïnciderait avec la durée d'une législature, ce qui permettrait de mieux responsabiliser les gouvernements successifs. La période quinquennale pourrait être prolongée d'un an chaque année (périodes « glissantes »). Cet horizon de 5 ans serait compatible avec la Directive, qui mentionne une programmation budgétaire « à trois ans au moins ».

Les montants de dépenses figurant dans les plans pluriannuels seraient idéalement contraignants. Ces plafonds de dépenses devraient par ailleurs être compatibles avec la norme d'évolution des dépenses relevant du (nouveau) volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. Pour rappel, cette dernière norme postule schématiquement une évolution des dépenses qui soit en ligne avec la croissance de moyen terme du PIB potentiel.

6 C. Avis de la BCE du 5 décembre 2011 (CON/2011/96).

#### 4. NÉCESSITÉ D'UN CONSEIL BUDGÉTAIRE INDÉPENDANT EN CHARGE DU CALCUL DU PIB POTENTIEL, DE L'IDENTIFICATION DES MESURES TEMPORAIRES, DES PROJECTIONS MACROÉCONOMIQUES SOUS-TENDANT LES PROJETS DE BUDGET ET DU SUIVI DE L'APPLICATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES.

L'article 4 de la Proposition de la Commission indique que les Etats membres devront mettre en place un conseil budgétaire indépendant (« CBI »), qui sera chargé du suivi de l'application des règles budgétaires. A l'article 3, notamment, le même texte met en exergue la nécessité de baser l'élaboration des projets de budget sur des projections macroéconomiques indépendantes. Le CBI serait le candidat « naturel » à l'élaboration de projections de ce type.

Seule une telle maîtrise du processus de projection permettrait d'ailleurs au CBI de pleinement mener à bien une autre tâche indispensable au suivi de la règle portant sur le solde structurel, à savoir le calcul du PIB potentiel et des écarts de production. Ce dernier aspect est primordial. Il s'agit là du corolaire direct du point 2.2 supra, en vertu duquel la norme de soldes budgétaires doit être définie en termes structurels. Les soldes effectifs doivent être apurés de la conjoncture de façon appropriée, d'où l'importance d'une méthode robuste de calcul du PIB potentiel et des écarts de production. Une simple adoption de la méthode de calcul des écarts de production utilisée par la Commission européenne serait tout à fait inappropriée pour une économie telle que celle du Luxembourg, qui présente nombre de spécificités (fort degré d'ouverture, large présence de frontaliers, etc.).

La déconnection prévalant généralement entre le PIB et les recettes – qui a été particulièrement manifeste en 2011 – imposerait même l'élaboration d'une méthode désagrégée de calcul du solde structurel des Administrations publiques, dérivée pour des sous-agrégats tels que la masse salariale, l'excédent brut d'exploitation ou encore la consommation des résidents (voire même la consommation des non résidents pour des recettes telles que la TVA électronique ou pour le « *Tanktourismus* »). Compte tenu de la complexité de la problématique, seul un comité d'experts pourrait élaborer une telle méthode en toute rigueur et – ce qui importe encore davantage – en assurer correctement la « maintenance » et le suivi. Le comité pourrait également être chargé de définir et identifier les mesures temporaires, de dégager l'impact budgétaire de ces dernières et de calculer le solde budgétaire structurel en conséquence.

#### 5. ARTICULATION AVEC LE SEMESTRE EUROPÉEN ET LES BUDGETS ANNUELS

La norme de surplus et l'objectif quantifié correspondant devraient être définis dans la loi spéciale, toute modification requérant une nouvelle loi spéciale. Durant une phase transitoire (par exemple deux ou trois ans après l'adoption de la loi spéciale), les Administrations publiques ne seraient pas tenues de respecter dans l'immédiat la règle d'équilibre. Des soldes garantissant un cheminement crédible vers cet équilibre devrait cependant être définis dans la loi spéciale sur l'horizon de transition, de même que l'année à partir de laquelle la norme d'équilibre s'appliquera pleinement (par exemple 2015 au plus tard).

L'objectif d'équilibre et les soldes intermédiaires relatifs à la période de transition étant quantifiés, il resterait à amender en conséquence les actualisations successives des programmes de stabilité. Ces derniers devraient bien entendu être en totale adéquation avec le contenu de la loi spéciale. A l'inverse de la situation prévalant actuellement, ces programmes devraient être accompagnés d'un budget pluriannuel des Administrations publiques repris en annexe. Ce budget pluriannuel serait moins détaillé que les budgets adoptés annuellement par la Chambre des Députés. Ainsi, le budget des dépenses ne



comporterait pas les différents articles budgétaires. Il se cantonnerait dans un premier temps – en attendant une structure par programmes – aux actuelles sections du budget annuel et aux dépenses de la sécurité sociale (par branche : régime général de pension, régimes spéciaux, etc.) et des communes (dépenses de personnel, investissements, etc.). Le degré de détail serait le même sur le versant des recettes, avec cependant une identification du produit des principaux impôts, tels que l'impôt sur les traitements et salaires et l'impôt sur le revenu des collectivités. L'établissement des budgets pluriannuels exigerait bien évidemment une spécification précise des mesures envisagées sur l'horizon temporel visé et de leur impact sur la soutenabilité à terme des finances publiques. Le budget pluriannuel s'accompagnerait de l'équivalent des tableaux de transition entre la comptabilité luxembourgeoise et le SEC 95 déjà actuellement repris dans le volume II (le cadre européen de la politique budgétaire) des budgets annuels. Le budget pluriannuel comporterait également, conformément à la Directive, une évaluation de l'impact sur la soutenabilité à terme des finances publiques des diverses mesures envisagées sur l'horizon pluriannuel.

Le budget pluriannuel devrait bien entendu être pleinement en phase avec l'actualisation correspondante du Programme de Stabilité – donc avec l'objectif d'équilibre budgétaire. Enfin, ce budget pluriannuel devrait être en ligne avec les projets de budget annuels successifs. Il serait d'ailleurs souhaitable que le budget pluriannuel déposé en avril (soit parallèlement à l'actualisation des programmes de stabilité et du dépôt du programme national de réformes) soit révisé lors du dépôt du budget annuel en octobre, afin de garantir une parfaite compatibilité entre les budgets annuels (détaillés) et le budget pluriannuel. Les budgets pluriannuels d'avril et d'octobre comporteraient tous deux une explication des modifications par rapport au budget pluriannuel précédent (impact des données macroéconomiques, projections différentes, évolution spécifique de certaines recettes, évolution des dépenses, etc.).

Le budget pluriannuel d'octobre pourrait le cas échéant être élaboré selon le même degré de détail que le projet de budget proprement dit (horizon de 5 ans pour chacun des articles – du moins pour l'Etat central). Il serait par conséquent plus détaillé que le budget pluriannuel d'avril accompagnant l'actualisation du programme de stabilité, qui se cantonnerait aux sections comme indiqué supra.

## 6. AUTRES DISPOSITIONS

Lors des examens périodiques de la mise en œuvre des budgets annuels et pluriannuels, certains dérapages seraient inmanquablement constatés, en dépit de l'existence d'une règle. Il ne pourrait être question d'entériner sans autre forme de procès ces dérapages. Le « base drift » associé à une pratique empreinte de laxisme en la matière viderait la norme budgétaire de sa substance. Afin de prévenir une telle dérive, la BCL propose l'adoption d'un « mécanisme de correction d'erreur » en trois ans, qui s'inspire de mécanismes existant en Suisse (niveau fédéral) et en Suède (niveau local). En clair, tout dérapage par rapport à l'objectif de solde structurel devrait être corrigé par tranches d'un tiers en trois ans. Les autorités seraient en outre contraintes d'expliquer les causes de tout dérapage par rapport à l'objectif budgétaire structurel dans un rapport présenté devant la Chambre des Députés.

Ce mécanisme pourrait cependant être suspendu suite à la survenance d'événements relevant de la force majeure (catastrophes naturelles, sanitaires ou guerres) et ayant un impact budgétaire important. Cette suspension devrait faire l'objet d'un vote par la Chambre des Députés.

Les éventuels excédents par rapport à l'objectif d'équilibre pourraient être automatiquement transférés vers des réserves. Ces dernières permettraient, selon des conditions prédéterminées, de faire face à d'éventuels chocs macro-économiques.

Un autre point fondamental est la nécessaire transparence de la politique budgétaire, qui exige la publication d'états budgétaires mensuels comportant notamment les dépenses de l'Etat central, des fonds spéciaux et de la sécurité sociale (en isolant l'assurance maladie et les régimes de pension). Une ventilation des recettes de l'impôt des sociétés en fonction du millésime (exercices générateurs des recettes) s'impose également. Enfin, les divers engagements conditionnels (garanties) de l'Etat devraient être détaillés dans ce tableau mensuel. Les nouvelles obligations en matière de garanties sont décrites à l'article 14 de la Directive. Les tableaux mensuels devraient être publiés dans le courant du mois suivant.

## **ANNEXE II : PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA LOI DU 8 JUIN 1999 SUR LE BUDGET, LA COMPTABILITÉ ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT**

### **PARTIE I) EXPOSÉ DES MOTIFS**

1. Afin de renforcer l'adhésion nationale au Pacte de stabilité et de croissance (« PSC ») le cadre légal luxembourgeois des finances publiques devra être adapté afin d'être pleinement aligné sur les objectifs de surveillance multilatérale de l'Union et en particulier sur le semestre européen, en conformité avec la dernière réforme du PSC (plus particulièrement avec la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires (la « Directive ») et les Déclarations des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et du 9 décembre 2011 (les « Déclarations ») ainsi qu'avec le 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).
2. Une telle réforme semble également indiquée eu égard au projet de traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (le « Traité budgétaire ») et aux propositions de la Commission pour des règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 visant à renforcer la surveillance de la politique économique et budgétaire dans la zone euro (les « propositions »)<sup>7</sup> qui vont au-delà de la dernière réforme du PSC.
3. Il ressort de l'article 3(2) du projet de Traité budgétaire, des articles 5 ss. de la Directive, des Déclarations (ainsi que de l'article 4 de la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation des projets de plans budgétaires et assurant la correction de déficits excessifs des Etats membres dont la monnaie est l'euro du 23 novembre 2011 (la « Proposition »)) que ces derniers doivent mettre en place des règles budgétaires numériques qui sont juridiquement contraignantes, de préférence au niveau constitutionnel, ainsi que des « conseils budgétaires indépendants » chargés de la surveillance de la mise en œuvre de telles règles.

7 (i) Proposition de règlement 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 ; (ii) Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.

4. Il convient de rappeler que les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFEU ») telles que mises en œuvre par le PSC (constitué notamment des Règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, tels que modifiés<sup>8</sup>) ont établi un système visant à garantir la bonne coordination des politiques économiques de tous les Etats membres avec une surveillance particulière des positions budgétaires, plus spécifiquement pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.
5. Néanmoins, ce PSC – composé d'un volet préventif (transmission à la Commission des programmes de stabilité (convergence) annuels par les Etats membres avec indication de la manière dont ils parviennent à une situation budgétaire saine à moyen terme avec un rôle important de l'objectif budgétaire à moyen terme défini pour chaque Etat membre (« MTO »), laquelle transmission est suivie d'une évaluation par la Commission et le Conseil) et d'un volet correctif (procédure de déficit excessif) – n'a pourtant pas empêché la dérive des finances publiques de certains Etats membres, ce qui a exacerbé la crise économique.
6. Le contenu des programmes de stabilité et de convergence ainsi que la procédure de leur examen ont été davantage développés dans le contexte de la dernière réforme du PSC. Le contenu et la procédure de l'examen du programme de stabilité actualisé devraient également être davantage développés au Luxembourg, à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du PSC.
7. La présentation et l'évaluation du programme de stabilité devraient avoir lieu avant que ne soient prises les décisions majeures concernant le budget de l'Etat pour les années à venir.
8. Le programme de stabilité et le programme de réforme nationale du Grand-Duché de Luxembourg devraient être préparés de manière cohérente et en pleine conformité avec le calendrier déterminé au niveau européen.
9. Dans un souci de renforcer la transparence des décisions, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard des ces décisions, le renforcement de la gouvernance économique devra également comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et, au niveau national, de la Chambre des Députés en ce qui concerne le semestre européen, la préparation annuelle du programme de stabilité actualisé, du programme de réforme nationale et le cas échéant des programmes définissant des mesures de correction pour des déviations de règles budgétaires.
10. Considérant que la situation budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg requiert un MTO consistant en un surplus budgétaire (ce dernier devait atteindre au moins 1.15% du PIB selon les analyses de la BCL se fondant sur la soutenabilité à terme des finances publiques et sur la forte volatilité des agrégats macro-économiques luxembourgeois).
11. L'expérience acquise durant la première décennie de fonctionnement de l'Union économique et monétaire montre la nécessité et l'urgence d'améliorer la gouvernance économique dans l'Union européenne, qui devra également reposer sur une adhésion nationale plus profonde aux règles et aux politiques décidées en commun et sur un dispositif de surveillance plus solide.

8 Modification par les Règlements (CE) du Conseil n° 1055/2005 et 1056/2005 ainsi que par les Règlements (UE) n° 1175/2011 et n° 1177/2011, tels que complétés par le Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ainsi que par la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires dans des Etats membres et en ce qui concerne les déséquilibres macroéconomiques par le Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et par le 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.

12. Le projet de Traité budgétaire, la Directive, les Déclarations (ainsi que la Proposition de la Commission) mettent en exergue l'importance de règles budgétaires chiffrées afin de promouvoir la discipline budgétaire au niveau national et d'assurer un équilibre des finances publiques à moyen terme. L'analyse et les recommandations de l'OCDE concernant la procédure budgétaire au Luxembourg vont également dans ce sens. Les dispositions de la Directive doivent être mises en vigueur par les Etats membres au plus tard le 31 décembre 2013.
13. Les Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro se sont engagés le 26 octobre 2011 dans une déclaration à adopter des règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou au niveau équivalent, les règles du PSC et ce avant la fin de 2012<sup>9</sup>. Ladite déclaration a été confirmée lors du Conseil européen du 9-10 décembre 2011 et reflétée dans le Traité budgétaire. Est ainsi visé un renforcement des cadres budgétaires nationaux au-delà des exigences prévues actuellement dans la Directive, tout en avançant la date de sa transposition.
14. Plusieurs Etats membres ont déjà procédé à ou ont initié une réforme de leurs cadres budgétaires (p.ex. la France, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Irlande, la Lettonie, la Roumanie et le Royaume-Uni<sup>10</sup>). Divers Etats membres de la zone euro procèdent ou ont déjà procédé à l'inscription dans leur constitution de « règles d'or » (notamment la France, l'Espagne et l'Italie).
15. A l'instar d'autres Etats membres, il devra être envisagé d'inscrire dans la Constitution et à titre subsidiaire dans la législation du Grand-Duché de Luxembourg une règle budgétaire nationale transposant et assurant le respect d'un objectif budgétaire des Administrations publiques consistant en un surplus d'au moins 1.15% du PIB, qui est indispensable pour endiguer la préocupante dérive tendancielle des finances publiques luxembourgeoises.<sup>11</sup> A cette fin, la référence à un équilibre structurel à moyen terme des finances publiques consistant en un surplus devra être faite au niveau national.
16. Il ne fait pas de doute qu'une telle règle est particulièrement importante compte tenu de la taille de l'économie du Luxembourg, qui ne peut prendre le risque de s'exposer davantage, surtout dans un contexte où la conjoncture économique pourrait encore se dégrader dans les pays de la zone euro. Une telle règle budgétaire est dès lors importante afin de maintenir l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg au sein de l'Union européenne et vis-à-vis des institutions internationales.
17. En outre, l'inscription de cette règle permettrait au Grand-Duché de Luxembourg d'anticiper un éventuel emballement de son déficit public et de sa dette publique, qui résulterait de ses engagements implicites futurs liés surtout aux systèmes de pension et d'assurance maladie, tout en confortant sa position économique actuelle. Une telle règle constituerait un complément indispensable aux dispositions financières annuelles telles que reflétées dans la loi concernant le budget et des recettes et des dépenses, cette règle favorisant l'équité intergénérationnelle et la stabilité de l'économie luxembourgeoise.

<sup>9</sup> Cf. point 26(a) de la Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011.

<sup>10</sup> Cf. European Commission, Public finances in EMU – 2011, p. 104.

<sup>11</sup> Il convient de noter qu'à la différence d'autres Etats membres la situation économique au Luxembourg (coût du vieillissement particulièrement important et forte volatilité des agrégats macro-économiques) nécessite un surplus budgétaire, un équilibre budgétaire n'étant dès lors pas suffisant.

18. En particulier et en conformité avec l'article 6 de la Directive, des éléments tels que les objectifs cibles, la définition de l'horizon pluriannuel le plus approprié, le champ d'application de la règle budgétaire, le suivi efficace et en temps utile de son respect – sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard de l'autorité budgétaire – les conséquences d'un non-respect, ainsi que d'éventuelles clauses dérogatoires cohérentes avec les obligations découlant du TFEU devraient être précisés dans la législation du Grand-Duché de Luxembourg.
19. Un élément crucial pour garantir l'utilisation de prévisions réalistes dans la conduite de la politique budgétaire est, conformément au neuvième considérant de la Directive, la transparence qui consisterait en la publication non seulement des prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles préparées à des fins de programmation budgétaire, mais également des méthodes, des hypothèses et des paramètres pertinents sur lesquels reposent ces prévisions.
20. De telles questions devraient être traitées dans une loi qui exposerait notamment les détails techniques de cette règle, tout en assurant la conformité avec les règles du système européen de comptabilité nationale (« SEC 95 »).
21. Afin de garantir que la règle budgétaire se fonde, conformément à l'article 6 de la Directive, sur des analyses fiables et indépendantes (projections macro-économiques, méthode de calcul du solde structurel et identification des mesures temporaires notamment) et afin d'assurer le suivi efficace et en temps utile de son respect, une instance indépendante [comité d'expert] devra être mis[e] en place, qui serait au moins fonctionnellement indépendant[e] du ministre ayant la politique et législation budgétaire dans ses attributions. Elle [Il] sera chargé[e] notamment d'élaborer une méthode de calcul du PIB potentiel et des écarts de production, d'assurer le suivi de l'application de cette méthode, d'assurer le suivi efficace et en temps utile des règles budgétaires nationales<sup>12</sup>, de définir et d'identifier les mesures temporaires, de dégager l'impact budgétaire de ces dernières, de calculer le solde budgétaire structurel en conséquence et d'élaborer des projections macroéconomiques et budgétaires des projets des lois de finances. Une loi pourrait préciser son organisation et la manière d'exercer ses attributions. Un recours aux diverses institutions existantes disposant d'une expertise en la matière pourrait être envisagé dans ce contexte, conformément à la situation prévalant dans de nombreux pays étrangers.

## **PARTIE II) PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA LOI DU 8 JUIN 1999 SUR LE BUDGET, LA COMPTABILITÉ ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT\***

### **Chapitre 1 - Champ d'application**

#### **Art. 1er.**

La présente loi s'applique aux organes, administrations et services de l'Etat.

*\*Les modifications proposées figurent en caractères rouges.*

<sup>12</sup> Conformément à la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation des projets de planification budgétaires et assurant la correction des déficits excessifs des Etats membres dont la monnaie est l'euro du 23 novembre 2011 et à l'article 6 de la Directive 2011/85/UE.



## Chapitre 2 - Semestre européen

### Art. 2.

La préparation et présentation du budget de l'Etat ainsi que la prise de décision y afférente, des programmes de stabilité et des programmes nationaux de réforme et de tout autre document jugé utile par les instances européennes se font conformément aux dispositions du cycle de surveillance et de coordination des politiques économiques des Etats membres visées à l'article 2 bis du 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, tel que modifié (« semestre européen »).

La Chambre des Députés et en cas de besoin des comités consultatifs sont associés d'une manière étroite et en temps utile au semestre européen et au suivi des actes juridiques adressés, le cas échéant, par les instances européennes au Grand-Duché de Luxembourg conformément aux articles 121, 126 et 148 TFEU.

## Chapitre 3 - Définition et structure du budget

### Art. 3.

Le budget de l'Etat est la loi annuelle qui prévoit et autorise toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer par l'Etat pendant l'exercice pour lequel il est voté.

Il sera accompagné d'un budget de l'Etat pluriannuel avec une perspective à moyen terme avec programmation budgétaire à 5 ans et reflétant les objectifs tels que visés à l'article 9 de la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres. Cette programmation doit intégrer les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (sécurité sociale, administrations locales et administration centrale) calculées en pleine conformité avec le système de comptes intégrés SEC 95.

Le budget pluriannuel comporterait une identification du produit de l'impôt sur les traitements et salaires et de l'impôt sur le revenu des collectivités, de même qu'une spécification précise des mesures envisagées sur l'horizon pluriannuel. Le budget pluriannuel s'accompagnerait également de tableaux de transition entre la comptabilité luxembourgeoise et le SEC 95.

Dans un souci de respecter les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne, le budget de l'Etat assure au moins un équilibre structurel à moyen terme des administrations publiques, sans que le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse la valeur de référence visée à l'article 126(1) TFEU, en conformité avec le cadre juridique européen de la politique budgétaire, y inclus le Traité budgétaire, en vigueur.

Cet objectif sera poursuivi sous réserve d'écarts temporaires justifiables, le cas échéant, pour des raisons visées à l'article 5(1) du 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, tel que modifié.

Un tel équilibre structurel à moyen terme doit consister en un surplus des Administrations publiques corrigé de la conjoncture et de l'impact des mesures temporaires d'au moins 0% du PIB en 2012, 0,5%

en 2013, 1% en 2014 et de plus de 1.15% à partir de 2015. Le solde structurel sera calculé sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par l'instance/ le comité visée à l'article [11] assurant des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes<sup>13</sup>, conformément aux règles du système européen de comptabilité nationale en vigueur.

En cas de non-respect constaté par l'instance indépendante/ le comité d'experts visé(e) à l'article [11], le ministre ayant la politique et législation budgétaire dans ses attributions procédera à l'établissement d'un programme concernant la correction des déviations<sup>14</sup> de cet objectif budgétaire, l'écart devant être corrigé au plus tard sur un horizon de trois ans. Ce programme sera présenté par les autorités luxembourgeoises devant la Chambre des Députés. Il sera également transmis à l'instance indépendante/ le comité d'experts, qui en fournira une évaluation. Le programme doit comprendre une présentation des mesures permettant de mettre en œuvre la correction en trois ans des écarts budgétaires.

Ce mécanisme de correction d'erreurs pourra être suspendu en cas de survenance d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, tels que des catastrophes naturelles, sanitaires ou des guerres, ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union conformément aux règles européennes en vigueur. Cette situation et la suspension qui en résulterait doivent être établies par l'instance budgétaire indépendante, qui devrait en outre préciser les modalités de cette suspension, sa durée notamment.

Afin de prévenir toute violation de l'objectif ultime d'un surplus structurel des Administrations d'au moins 1,15% du PIB, le gouvernement doit à titre préventif déposer un document justificatif auprès de la Chambre des Députés dès que ce surplus budgétaire devient inférieur à un seuil de 1,5% du PIB. Ce document doit faire l'objet d'un vote de confiance de la Chambre. Cette disposition sera d'application à partir de 2015.

Les excédents constatés lors de l'établissement des comptes des administrations publiques par rapport à l'objectif budgétaire sont canalisés vers des réserves bien identifiables. La nature précise de ces réserves et les modalités présidant à leur constitution, à leur gestion et à leur utilisation ultérieure feront l'objet d'une loi spécifique élaborée sur la base d'une proposition du Conseil budgétaire indépendant.

#### **Art. 4.**

- (1) Le budget de l'Etat et son annexe pluriannuelle se composent d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses pour ordre. Tous deux s'accompagnent d'un volume relatif au cadre européen de la politique budgétaire, qui assure la transition vers une présentation en conformité avec le système européen de comptes SEC 95.
- (2) Les dépenses courantes et les dépenses en capital ainsi que les recettes courantes et les recettes en capital sont regroupées sous des titres distincts.
- (3) Le budget est subdivisé en titres, chapitres, sections et articles. L'annexe est subdivisée en titres, chapitres, sections [et articles].
- (4) L'article budgétaire ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique.

<sup>13</sup> Cf. Article 4(1) de la Directive.

<sup>14</sup> Cf. Article 3(2) du Traité budgétaire.

**Art. 4.**

L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses, sauf dérogations prévues par la loi.

**Art. 5.**

Les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat.

**Art. 6.**

Le projet de budget de l'année est accompagné d'un rapport **détaillé élaboré par une instance indépendante/ comité d'experts visé(e) à l'article [...]** sur la situation financière et budgétaire **à court terme** et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général, **d'un rapport élaboré par une instance indépendante/ comité d'experts visé(e) à l'article [...]** sur la situation financière et budgétaire **à moyen terme et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général** ainsi que d'annexes explicatives faisant connaître notamment:

- la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
- l'encours des garanties accordées par l'Etat;
- la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

**Chapitre 4 - Exercice budgétaire et comptable****Art. 7.**

L'exercice budgétaire et comptable commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de la même année.

**Art. 8.**

Sont seules considérées comme appartenant à un exercice, les dépenses relatives à des engagements contractés au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les recettes relatives à des créances acquises à l'Etat au cours de cette année.

**Art. 9.**

- (1) Les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivante **sous réserve du respect d'une cohérence entre les budgets annuels et pluriannuels de l'Etat.**
- (2) Les opérations relatives au paiement des dépenses et au recouvrement des recettes peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivant l'exercice.
- (3) Toutefois, les recettes fiscales et les recettes provenant du placement des disponibilités de la trésorerie de l'Etat sont imputées à l'exercice de l'année au cours de laquelle elles sont recouvrées.



## Chapitre 5 – Programme de stabilité

### Art. 10.

Suivant le contenu et calendrier définis par le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des politiques budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques budgétaires, tel que modifié (le « Règlement 1466/97 »), et spécifié par d'autres actes juridiques en la matière, le ministre ayant la politique et législation budgétaire dans ses attributions prépare le programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg et le soumet aux instances européennes compétentes dans les délais précisés au Règlement 1466/97.

La Chambre des Députés et en cas de besoin des comités consultatifs compétents seront associés d'une manière étroite et en temps utile à la préparation et au suivi aux actes juridiques adressés, le cas échéant, par les instances européennes au Grand-Duché de Luxembourg conformément aux articles 121 et 126 TFEU.

A l'instar du projet de budget, les actualisations successives du programme de stabilité devraient être accompagnées d'un budget pluriannuel repris en annexe, dont le contenu et le format sont en tous points identiques à ceux du budget pluriannuel désigné à l'article 3. Ce budget pluriannuel s'accompagne d'une spécification précise des mesures envisagées sur cet horizon et de leur impact sur la soutenabilité à terme des finances publiques. Tout budget pluriannuel comporte en outre une explication des modifications par rapport au budget pluriannuel précédent, déposé en avril ou octobre, en distinguant au moins l'impact des données et projections macroéconomiques, l'incidence des nouvelles mesures discrétionnaires et l'évolution des principales recettes et dépenses.

## Chapitre 6 – Programme national de réforme

[...]

## Chapitre 7 – Instance indépendante/ Comité d'experts

### Art. 11

Une instance indépendante [un comité d'experts] sera mis en place afin d'élaborer une méthode de calcul du PIB potentiel et des écarts de production et d'assurer le suivi de l'application de cette méthode.

L'instance [le comité] sera également chargé[e] de

- (i) vérifier la mise en œuvre des règles budgétaires nationales<sup>15</sup>;
- (ii) élaborer les projections macroéconomiques et budgétaires<sup>16</sup> ;
- (iii) définir et identifier les mesures temporaires;

<sup>15</sup> Cf. Article 4(2) de la « Proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation du projet de planification budgétaire et assurant la correction de déficit excessif dans les Etats membres dont la monnaie est l'euro » du 23 novembre 2011.

<sup>16</sup> Article 4(1) de la Directive.

- (iv) dégager l'impact budgétaire de ces dernières;
- (v) calculer le solde budgétaire structurel en conséquence.

Elle [II] sera fonctionnellement indépendant[e] du ministre ayant la politique et législation budgétaire dans ses attributions.

[...]

## Chapitre 8 - Compte général

### Art. 12.

(1) Le compte général de l'Etat est établi par la trésorerie de l'Etat et est soumis à l'approbation du ministre ayant le budget dans ses attributions.

(2) Il porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget.

### Art. 13.

Pour le 31 mai au plus tard le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des députés et transmis à la Cour des comptes.

### Art. 14.

Pour le 30 septembre au plus tard, la Cour des comptes communique ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent à la Chambre des députés.

## Chapitre 9 - Comptabilité

### Art. 15.

(1) La comptabilité de l'Etat se compose d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale.

(2) Les règles de la comptabilité et la structure du plan comptable sont fixées par règlement grand-ducal.

### Art. 16.

La comptabilité budgétaire retrace l'intégralité des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat se rapportant à l'exercice budgétaire tel que défini aux articles 7 à 9. La comptabilité budgétaire comprend la comptabilisation des engagements de l'Etat, au sens de l'article 19 ci-après.

### Art. 17.

La comptabilité générale retrace, selon la méthode dite de la partie double, l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que ses avoirs et ses engagements afin d'établir une situation patrimoniale sous la forme d'un bilan financier arrêté au 31 décembre. (Loi du 22 décembre 2000) « Tous les documents comptables se rapportant aux recettes et dépenses de l'Etat ainsi que toutes les pièces à l'appui de ces actes, reçus ou produits par les départements ministériels, administrations et services

de l'Etat, sont à conserver par les départements ministériels à des fins de gestion, de contrôle et de justification et ce quels qu'en soient les formes et supports matériels.

Les conditions et modalités de l'archivage peuvent être déterminées par voie de règlement grand-ducal. »

## Chapitre 10 - Crédits budgétaires

### Art. 18.

(1) Les crédits budgétaires ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté.

(2) Toutefois, des articles budgétaires peuvent être dotés de la mention « crédit non limitatif » lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre exceptionnel d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.

### Art. 19.

(1) Les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés que pour payer des dépenses engagées pendant l'exercice pour lequel ils sont votés.

(2) Par dérogation à ce principe des articles budgétaires peuvent porter les mentions « restant d'exercices antérieurs » ou « crédit sans distinction d'exercice ».

(3) Les crédits portant la mention « restant d'exercices antérieurs » sont inscrits au budget pour pouvoir payer des dépenses engagées au cours d'exercices antérieurs et dont le règlement est resté en souffrance ou pour régulariser les ordonnances provisoires prévues à l'article 67, alinéa (1).

(4) Les crédits peuvent porter la mention « sans distinction d'exercice » lorsqu'ils concernent des dépenses pour lesquelles l'engagement et le paiement ne peuvent être réalisés à charge d'un même exercice budgétaire.

(5) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et des engagements reportés d'exercices antérieurs ne peut dépasser de plus d'un tiers le montant du crédit voté pour l'exercice en cours et portant la mention « sans distinction d'exercice ». Dans des cas exceptionnels dûment motivés, cette limite peut être dépassée sur autorisation préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions.

### Art. 20.

(1) Aucun transfert de crédit d'une section du budget à l'autre ne peut être effectué qu'en vertu d'une loi.

(2) Aucun transfert de crédit d'un article à l'autre dans la même section ne peut être opéré avant le premier novembre d'un exercice. Dans des cas exceptionnels, de tels transferts peuvent être autorisés par le ministre ayant le budget dans ses attributions avant cette date.

(3) Les crédits non limitatifs, les restants d'exercices antérieurs et les crédits spécifiquement libellés comme tels ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles.

- (4) Quel que soit leur libellé, les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature.
- (5) Les membres du Gouvernement transmettent au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert, indiquant la raison justificative de chaque transfert.
- (6) Les membres du Gouvernement transmettent copie des arrêtés de transfert précités à la Chambre des Députés.

## **Chapitre 11 - Engagement, liquidation, ordonnancement, paiement et recouvrement**

### **Art. 21.**

- (1) L'engagement d'une dépense est l'acte par lequel l'Etat, représenté par un membre du Gouvernement ou son délégué, crée ou constate à son encontre une obligation dont résultera une dépense à charge du budget.
- (2) La liquidation d'une dépense est l'acte par lequel l'ordonnateur vérifie et certifie:
  - l'existence des droits du créancier,
  - la réalité et le montant de la créance,
  - la date d'exigibilité de la créance.
- (3) L'ordonnancement d'une dépense est l'acte par lequel l'ordonnateur donne, par l'émission d'un ordre de paiement au comptable public chargé du paiement, l'ordre de payer une dépense dont il a effectué la liquidation.
- (4) Le paiement d'une dépense est l'acte par lequel le comptable public compétent libère l'Etat de ses obligations envers ses créanciers.

### **Art. 22.**

- (1) La liquidation d'une recette a pour objet de déterminer le montant de la créance de l'Etat.
- (2) L'ordonnancement d'une recette est l'acte par lequel l'ordonnateur donne ordre au comptable public, par l'émission d'un titre de perception, de procéder au recouvrement conformément au résultat de la liquidation.
- (3) Le recouvrement constitue l'ensemble des opérations par lesquelles un comptable public encaisse les sommes dues à l'Etat.

## Chapitre 12 - Ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables publics

### Art. 23.

- (1) L'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics.
- (2) Les fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable public sont incompatibles entre elles.

## Chapitre 13.1. - Ordonnateurs

### Art. 24.

- (1) L'ordonnateur a seul compétence pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses, constater les droits à recouvrer et émettre les ordres de recouvrement.
- (2) L'ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les dépenses à charge des crédits budgétaires mis à sa disposition. Il doit s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes et respecter les plafonds des crédits budgétaires.
- (3) Ont la compétence d'ordonnateur, pour les dépenses et les recettes relevant de leur département, les membres du Gouvernement, qui peuvent déléguer le pouvoir de signature à des fonctionnaires conformément à des modalités fixées par règlement grand-ducal. En matière de recettes fiscales cette compétence est exercée par les administrations fiscales conformément aux lois et règlements en vigueur.
- (4) Par arrêté grand-ducal un ou plusieurs membres du Gouvernement peuvent être autorisés soit exclusivement, soit conjointement avec le ministre compétent à engager et à ordonnancer des dépenses à charge de crédits budgétaires de départements ministériels ne relevant pas de leur compétence.

### Art. 25.

L'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière.

## Chapitre 14.2. - Contrôleurs financiers

### Art. 26.

- « (1) Le contrôleur financier est chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ainsi que du contrôle de la liquidation de toutes les recettes non fiscales relevant du ou des départements ministériels placés sous son contrôle.»
- (2) Il exerce son contrôle sur pièces et pour autant que de besoin sur place.
- (3) En matière de dépenses le contrôle a pour objet de constater:

- a) la disponibilité des crédits;
- b) l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable;
- c) la conformité de la dépense aux lois, règlements, conventions et décisions gouvernementales ou ministérielles afférentes;
- d) la régularité des pièces justificatives;
- e) l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures.

(4) En matière de recettes non fiscales le contrôle a pour objet de constater:

- a) l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable;
- b) la conformité de la recette aux lois, règlements, conventions et décisions gouvernementales ou ministérielles afférentes;
- c) la régularité des pièces justificatives;
- d) l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures.

### Chapitre 15.3. - Comptables publics

#### Art. 27.

(1) Sont comptables publics les agents de la trésorerie chargés des paiements et des recouvrements, les receveurs de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines, de l'administration des douanes et des accises, les comptables extraordinaires ainsi que les comptables des services de l'Etat à gestion séparée.

(2) Les comptables publics sont nommés par le ministre ayant le budget dans ses attributions et sont responsables envers lui de leur gestion.

(3) Les comptables publics sont seuls habilités, dans la limite de leurs compétences et des délégations qui leur sont accordées par le ministre ayant le budget dans ses attributions à effectuer les actes de paiement des dépenses de l'Etat et les opérations de recouvrement des recettes de l'Etat et, à cette fin, à manier les fonds et à mouvementer les comptes de l'Etat. Ils sont seuls habilités à procéder à la restitution de recettes conformément à des modalités à fixer par la trésorerie.

(4) Les agents compétents de la trésorerie de l'Etat sont chargés du paiement de toutes les dépenses de l'Etat. Toutefois, les comptables extraordinaires et les comptables des services de l'Etat à gestion séparée effectuent eux-mêmes le paiement des dépenses relevant de leur compétence.

#### Art. 28.

Les comptables publics sont responsables du recouvrement, aux époques déterminées, des recettes dont la perception leur est confiée.

#### Art. 29.

(1) Toute somme due à l'Etat peut être récupérée par voie de contrainte.

(2) La contrainte est décernée par le comptable public en charge du recouvrement; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur de l'administration fiscale concernée ou son délégué. Elle est notifiée par voie d'huissier ou par un fonctionnaire d'une administration fiscale dûment autorisé à cet effet.

**Art. 30.**

- (1) Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés aux termes de la présente loi.
- (2) Les comptables publics fournissent des cautionnements dont la nature et le montant sont fixés par règlement grand-ducal.
- (3) Aucun comptable public ne peut être installé dans l'exercice de ses fonctions, qu'après avoir justifié de sa prestation de serment et du versement de son cautionnement, dans les formes et devant les autorités à déterminer par les lois et règlements.
- (4) Les fonctionnaires chargés spécialement et directement du contrôle des comptables publics et du contrôle de leur comptabilité sont responsables de tout déficit irrécouvrable occasionné par un défaut de vérification de la gestion.
- (5) Le ministre ayant le budget dans ses attributions établit par un arrêté motivé la responsabilité de l'agent de contrôle et fixe le montant du préjudice à lui imputer.

**Art. 31.**

Les comptables publics doivent, sous les peines fixées par les articles 240 et suivants du code pénal, justifier de l'emploi légal des fonds recouverts à toute réquisition du ministre ayant le budget dans ses attributions.

**Art. 32.**

Les comptables publics chargés de la perception des recettes sont tenus de rendre compte de leur gestion au ministre ayant le budget dans ses attributions à la fin du mois et à la clôture définitive de l'exercice conformément aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal.

**Art. 33.**

- (1) Avant d'obtenir décharge par le ministre ayant le budget dans ses attributions des recettes non recouvrées, le comptable public doit établir que le non-recouvrement ne provient pas de sa négligence, et qu'il a fait en temps opportun toutes les diligences et poursuites nécessaires.
- (2) Les comptables publics ne peuvent obtenir décharge d'un vol ou d'une perte de fonds, s'il n'est justifié qu'il est l'effet d'un cas de force majeure, et que les précautions prescrites par les règlements ont été prises.

**Art. 34.**

Le ministre ayant le budget dans ses attributions peut accorder décharge des erreurs ou omissions de perceptions quelconques au préjudice de la trésorerie, tant aux comptables publics qu'aux fonctionnaires de la trésorerie.

**Art. 35.**

Le ministre ayant le budget dans ses attributions donne décharge au titre d'un exercice, au plus tard le 31 décembre de l'exercice suivant, aux comptables publics sur base des rapports annuels des administrations fiscales et de la trésorerie et sur base de l'avis de la Cour des comptes.

**Art. 36.**

- (1) Le comptable public qui cesse ses fonctions rend un compte de fin de gestion, pour la partie de l'exercice antérieur à la cessation, au ministre ayant le budget dans ses attributions.
- (2) En cas de décès d'un comptable public, le compte est rendu par son successeur dans les délais déterminés par règlement grand-ducal.

**Chapitre 16 - Comptes bancaires de l'Etat****Art. 37.**

- (1) Tous les recouvrements et tous les paiements de l'Etat sont effectués et imputés sur des comptes de l'Etat.
- (2) Pour chaque comptable public, la trésorerie ouvre un ou plusieurs comptes sur lesquels s'imputent et s'effectuent les recettes et les dépenses dont il est chargé.
- (3) Les modalités d'ouverture, d'utilisation et de gestion de ces comptes sont arrêtées par le ministre ayant le budget dans ses attributions sur proposition de la trésorerie de l'Etat.
- (4) Les comptes de l'Etat sont détenus auprès du service des comptes chèques postaux gérés par l'entreprise des postes et télécommunications ou auprès d'établissements bancaires agréés à cet effet par le ministre ayant le budget dans ses attributions.
- (5) Les comptes de l'Etat sont spécialisés en fonction de la nature des recettes et des dépenses.

**Art. 38.**

La trésorerie de l'Etat peut effectuer les paiements par l'entremise du service des chèques postaux ou d'établissements bancaires agréés à cet effet par le ministre ayant le budget dans ses attributions, et au besoin, en faisant ouvrir d'office un compte aux créanciers de l'Etat auprès du service des comptes chèques postaux. L'inscription de la somme due au crédit de ce compte éteint la dette de l'Etat.

**Art. 39.**

- (1) Les recouvrements et les paiements au profit ou à charge de l'Etat sont effectués par virement bancaire ou postal et par tous les modes de paiement acceptés par la trésorerie.
- (2) Pour des catégories de recettes et de dépenses déterminées, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser le paiement et le recouvrement en espèces.

**Chapitre 17 - Recettes de l'Etat****Art. 40.**

Toutes les recettes de l'Etat doivent être encaissées pour compte de l'Etat, attribuées à un article du budget et inscrites dans la comptabilité de l'Etat.



**Art. 41.**

Les recettes non encore attribuées le sont par le ministre ayant le budget dans ses attributions qui fixe l'exercice ainsi que l'article du budget auquel l'imputation est faite.

**Chapitre 18.1 - Recettes fiscales****Art. 42.**

Les recettes fiscales comprennent les produits d'impôts, de taxes et de droits.

**Art. 43.**

(1) Les conditions et modalités de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des recettes fiscales sont déterminées par les législations propres à chaque catégorie de recette fiscale.

(2) Toute créance liquidée fait l'objet d'un titre de perception émis par les services d'imposition des administrations fiscales.

(3) Le recouvrement des créances fiscales est confié aux receveurs des administrations fiscales compétentes.

(4) Les receveurs effectuent les imputations budgétaires et comptables immédiatement lors du recouvrement des recettes fiscales.

**Chapitre 19.2 - Recettes non fiscales****Art. 44.**

(1) Les conditions et les modalités de tarification et de perception des recettes non fiscales sont arrêtées par décision conjointe du ministre compétent et du ministre ayant le budget dans ses attributions.

(2) Toute mesure susceptible d'engendrer une recette au profit de l'Etat doit être signalée par le ministre ordonnateur au ministre ayant le budget dans ses attributions.

**Art. 45.**

Le ministre ordonnateur compétent constate et liquide la créance au profit de l'Etat. Il établit le titre de recette qu'il soumet avec toutes les pièces justificatives au visa du contrôleur financier.

**Art. 46.**

(1) Après avoir accordé son visa le contrôleur financier transmet le titre de recette au comptable public compétent aux fins de recouvrement.

(2) Le contrôleur financier refuse son visa si à son avis les conditions prévues au paragraphe (4) de l'article 24 ne sont pas remplies. Ce refus dûment motivé est signifié par écrit à l'ordonnateur.

(3) En cas de refus de visa, l'ordonnateur peut saisir le ministre ayant le budget dans ses attributions qui par une décision motivée peut autoriser l'ordonnateur à passer outre au refus du visa du contrôleur financier.

(4) La décision motivée du ministre ayant le budget dans ses attributions est communiquée au contrôleur financier pour exécution ainsi qu'à l'ordonnateur.

#### **Art. 47.**

(1) Les receveurs de l'administration fiscale compétente et les agents compétents de la trésorerie de l'Etat procèdent au recouvrement des recettes non fiscales sur la base des titres de recettes.

(2) Ils procèdent à la restitution des montants versés au-delà du montant inscrit au titre de recette.

(3) Ils effectuent les imputations budgétaires et comptables relatives aux opérations de recouvrement et de restitution.

#### **Art. 48.**

Les droits constatés au profit de l'Etat pendant l'exercice budgétaire qui, au 31 mars suivant, n'ont pas fait l'objet d'un recouvrement ou d'une annulation, sont reportés à l'exercice suivant.

### **Chapitre 20 - Dépenses de l'Etat**

#### **Art. 49.**

Toutes les dépenses de l'Etat doivent être prévues au budget et inscrites dans la comptabilité de l'Etat.

#### **Art. 50.**

Toute demande de crédit faite en dehors du budget annuel doit indiquer les voies et moyens de couvrir la dépense.

#### **Art. 51.**

Les dépenses ne peuvent être payées que si elles ont été préalablement engagées, liquidées et ordonnancées.

#### **Art. 52.**

(1) Les dépenses courantes comprennent notamment les dépenses de fonctionnement de l'Etat, les transferts de revenus ainsi que les intérêts et frais accessoires de la dette publique.

(2) Les dépenses en capital se composent notamment des dépenses d'investissements effectuées directement par l'Etat, des transferts en capital, des prises de participation de l'Etat dans le capital d'entreprises privées ou publiques, du remboursement du principal de la dette publique, ainsi que de l'octroi de crédits aux secteurs public et privé.

**Art. 53.**

Toute mesure susceptible d'entraîner une dépense à charge du budget doit faire l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur.

**Art. 54.**

Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits votés sans préjudice des dispositions prévues aux articles 16, 17 et 18.

**Art. 55.**

(1) Les dépenses courantes qui reviennent régulièrement à des échéances fixes peuvent faire l'objet d'une proposition d'engagement provisionnel. Les engagements individuels couverts par de tels engagements provisionnels ne sont pas à soumettre séparément au contrôle du contrôleur financier.

(2) Les engagements individuels effectués par l'ordonnateur ne peuvent pas dépasser le montant de l'engagement provisionnel qui les couvre.

**Art. 56.**

Pour des dépenses déterminées, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut fixer des seuils en-dessous desquels l'engagement ne doit pas faire l'objet d'une proposition d'engagement.

**Art. 57.**

(1) La proposition d'engagement accompagnée des pièces justificatives est transmise au contrôleur financier qui effectue les contrôles prévus au paragraphe 3 de l'article 24.

(2) Le contrôleur financier refuse son visa à l'égard d'une proposition d'engagement si à son avis les conditions prévues au paragraphe (3) de l'article 24 sub a) à e) ne sont pas remplies. Ce refus dûment motivé est signifié par écrit à l'ordonnateur et transmis pour information au ministre ayant le budget dans ses attributions.

**Art. 58.**

Lorsque le contrôleur financier a accordé son visa, l'ordonnateur « engage et » 1 liquide la dépense, établit l'ordonnance de paiement et transmet celle-ci accompagnée des pièces justificatives au contrôleur financier.

**Art. 59.**

(1) Le contrôleur financier effectue les contrôles prévus au paragraphe (3) de l'article 24 et s'assure que la dépense est conforme à l'engagement préalablement autorisé.

(2) Le contrôleur financier refuse son visa si à son avis les conditions prévues au paragraphe (3) de l'article 24 sub a) à e) ne sont pas remplies ou si la dépense n'est pas conforme à l'engagement préalablement autorisé. Le refus de visa dûment motivé est signifié à l'ordonnateur et transmis pour information au ministre ayant le budget dans ses attributions.

**Art. 60.**

(1) Les propositions d'engagement et les ordonnances de paiement doivent être soumises au contrôleur financier dans les meilleurs délais et accompagnées de toutes les pièces nécessaires pour lui permettre d'effectuer les contrôles prévus par la présente loi.

(2) Le contrôleur financier accorde ou refuse son visa respectivement dans un délai maximal de dix jours ouvrables à partir du jour de la réception de la proposition d'engagement et dans un délai maximal de huit jours ouvrables à partir de la réception de l'ordonnance de paiement.

**Art. 61.**

Lorsqu'en cas de refus de visa, l'ordonnateur maintient respectivement la proposition d'engagement ou l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai maximum de six jours ouvrables à partir du jour de la réception de ces observations.

Si le contrôleur financier réitère son refus, le ministre du département ordonnateur peut, par un arrêté motivé, passer outre au refus du visa. Toutefois, l'ordonnancement ne peut être effectué en cas d'insuffisance de crédits.

La décision du ministre du département ordonnateur est transmise au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier pour exécution ainsi qu'à la Cour des comptes.

**Art. 62.**

Si une ordonnance de paiement doit être annulée avant le paiement, l'annulation a lieu suite à une demande d'annulation motivée de l'ordonnateur adressée à la trésorerie, et dont une copie est transmise au contrôleur financier.

**Art. 634.**

Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en la matière, les créances qui, selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, n'ont pas été produites dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'exercice budgétaire au cours duquel elles sont nées.

**Art. 64.**

(1) L'ordonnance de paiement établie par l'ordonnateur ne peut être exécutée par le comptable public qu'à condition d'être munie du visa du contrôleur financier.

(2) Le comptable public chargé du paiement doit suspendre tout paiement en cas de contestation relative à la validité de l'acquit libératoire et en cas d'erreur matérielle. Avant paiement il exécute les cessions, les sommations à tiers détenteur et les saisies qui lui sont notifiées conformément aux procédures légales prescrites.

(3) En cas de suspension d'un paiement, le comptable public en informe immédiatement l'ordonnateur et le contrôleur financier.

(4) Le comptable public effectue les imputations budgétaires et comptes relatives aux opérations de paiement qui lui sont confiées.

**Art. 65.**

Dans des cas exceptionnels ou inhérents au mode de paiement et suivant des conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser l'octroi d'avances temporaires de fonds.

**Art. 66.**

« (1) Sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, une avance à valoir sur le prix de vente peut être consentie au vendeur, sous les conditions et modalités suivantes, en vue de la cession au profit de l'Etat de tout ou partie d'un immeuble, libre de toutes charges, dans l'intérêt de la réalisation de travaux publics:

- a) l'avance ne peut pas dépasser quatre-vingts pour cent du prix de vente estimé et doit être stipulée dans une promesse de vente écrite, à approuver par le ministre compétent et le ministre ayant le budget dans ses attributions;
- b) le budget de l'exercice, au cours duquel la promesse de vente est approuvée définitivement, doit prévoir les crédits nécessaires au paiement de l'avance.

(2) Lorsque l'avance stipulée dans la promesse de vente est égale ou supérieure à 7.500 euros, les droits de la trésorerie sont garantis, jusqu'à concurrence du montant de l'avance, par une hypothèque légale sur l'ensemble de l'immeuble en question.

L'inscription de cette hypothèque est requise par le ministre compétent et avant le paiement de l'avance. Sa radiation est faite par le conservateur des hypothèques sur une requête à l'acte de vente. Les formalités relatives à l'inscription et à la radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit de la trésorerie, sauf le paiement des formalités hypothécaires.

(3) Les dispositions prévues au paragraphe précédent sont applicables pareillement, lorsque la promesse de vente concerne plusieurs immeubles ou parties d'immeubles et que le total des avances consenties atteint ou dépasse la somme indiquée. »

**Art. 67.**

(1) Les paiements indûment effectués donnent en principe lieu à l'établissement de rôles de restitution par l'ordonnateur. Les rôles de restitution sont soumis au visa du contrôleur financier et recouverts par les comptables publics chargés de la perception de ces recettes.

(2) Les paiements indûment effectués à titre de rémunération du personnel de l'Etat peuvent être régularisés par l'administration du personnel de l'Etat moyennant l'imputation des sommes en question sur les rémunérations futures. La régularisation est soumise au visa préalable du contrôleur financier.

**Chapitre 21 - Procédures d'exception****Art. 68.**

En cas d'insuffisance de crédits à l'endroit d'un article libellé « Crédit non limitatif », pour des dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser préalablement à l'engagement un dépassement de crédit sur demande motivée du ministre ordonnateur.

**Art. 69.**

(1) En cas d'absence ou d'insuffisance de crédits, et lorsque l'urgence est extrême et telle que tout retard de paiement pourrait compromettre le service de l'Etat et porter atteinte à l'ordre public, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser, sur demande motivée du ministre ordonnateur l'engagement des dépenses et leur paiement par ordonnance provisoire.

- (2) Les ordonnances provisoires sont à régulariser à charge de crédits portant la mention « Restants d'exercices antérieurs » et ce au plus tard au cours du deuxième exercice budgétaire qui suit l'époque de leur émission.

## Chapitre 22 - Comptables extraordinaires

### Art. 70.

Les comptables extraordinaires sont nommés par décision du ministre ayant le budget dans ses attributions sur proposition du ministre ordonnateur pour effectuer la constatation, la liquidation et le recouvrement ainsi que le paiement de recettes et de dépenses déterminées, qui en raison de leur nature, de leur exigüité, de leur urgence ou en raison du grand nombre de parties prenantes, justifient un procédé plus simple ou plus rapide que la procédure ordinaire.

Cette décision détermine notamment:

- 1) la durée du mandat;
- 2) les modalités de la comptabilité;
- 3) les modalités du contrôle périodique par le contrôleur financier et par la trésorerie de l'Etat;
- 4) la nature des dépenses à effectuer ainsi que le montant maximum des fonds à mettre à la disposition du comptable extraordinaire;
- 5) les catégories de recettes à recouvrer.

### Art. 71.

Les recettes d'un comptable extraordinaire ne peuvent être affectées au paiement de ses dépenses. Il inscrit les opérations de recettes et de dépenses dans des comptes distincts.

### Art. 72.

- (1) Le comptable extraordinaire ne peut effectuer des paiements que sur base et dans la limite des engagements ou des engagements provisionnels préalables signés par l'ordonnateur.
- (2) Le comptable extraordinaire est responsable vis-à-vis de l'ordonnateur du paiement des dettes de l'Etat et vis-à-vis de la trésorerie de l'Etat de l'exécution correcte des paiements.

### Art. 73.

- (1) Le comptable extraordinaire en poste à l'étranger peut être autorisé par décision du ministre ayant le budget dans ses attributions et conformément aux directives de la trésorerie de l'Etat à placer temporairement les fonds disponibles. Par dérogation aux dispositions de « l'article 69 », les intérêts provenant de ces placements peuvent être affectés au paiement de dépenses.
- (2) Le comptable extraordinaire rend compte périodiquement du placement de ces fonds à la trésorerie.

**Art. 74.**

Les fonds dont il n'a pas été fait emploi à la fin de l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice sur lequel ils sont imputables sont reversés à la trésorerie de l'Etat pour le 1er février de l'année subséquente au plus tard.

**Art. 75.**

(1) Le comptable extraordinaire rend compte de l'emploi de ses fonds à l'ordonnateur dans un délai indiqué dans la décision d'allocation des fonds et qui ne peut être postérieur au 1er février de l'exercice qui suit l'exercice sur lequel ils sont imputables.

(2) Au plus tard le 15 avril, l'ordonnateur transmet le compte accompagné de ses observations au contrôleur financier.

(3) Le contrôleur financier transmet le compte accompagné de ses observations au ministre ayant le budget dans ses attributions en vue d'accorder la décharge au comptable extraordinaire.

(4) A défaut de présentation du compte dans ce délai, il sera procédé contre les retardataires par l'émission d'un rôle de restitution, sauf réordonnancement à leur profit des fonds dont l'emploi serait justifié dans la suite. Le même procédé sera suivi à l'égard des comptables en défaut de régulariser leurs comptes dans les prédits délais. Dans les différents cas rappelés ci-dessus, aucun nouveau crédit ne pourra être liquidé au profit du même comptable, avant la régularisation définitive de l'arriéré.

**Chapitre 23 - Services de l'Etat à gestion séparée****Art. 76.**

(1) La loi budgétaire peut constituer une administration, un établissement ou un service comme service de l'Etat à gestion séparée.

(2) Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat fixe, le cas échéant par dérogation aux principes de l'unité, de l'universalité et de l'annualité et aux règles de comptabilité tels que prévus par la présente loi, les règles de la gestion financière et comptable applicables au service à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion par le ministre ayant le service concerné dans ses attributions.

**Art. 77.**

Les ressources du service sont constituées notamment par:

- la dotation globale à charge du budget de l'Etat;
- le solde reporté de l'exercice précédent;
- les recettes pour prestations de services et autres recettes d'exploitation;
- les dons et legs reçus conformément à l'article 910 du Code civil.

## Chapitre 24 - Fonds spéciaux

### Art. 78.

- (1) Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés « fonds spéciaux ».
- (2) La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.
- (3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après:
  - a) Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.
  - b) Peuvent être payées dans la limite des « avoirs » disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.
  - c) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et « des » engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.
  - « d) l'avoir disponible à la clôture de l'exercice budgétaire est reporté à l'exercice suivant. »

### Art. 79.

Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.

## Chapitre 25 - Recettes et dépenses pour ordre

### Art. 80.

- (1) Les recettes encaissées par l'Etat pour compte de tiers sont portées au budget des recettes et des dépenses pour ordre.
- (2) Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.
- (3) Les dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser le montant des recettes correspondantes.

## Chapitre 26 - Dispositions diverses

### Art. 81.

- (1) Lorsque des projets ou propositions de loi, des projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle ainsi que des projets de règlement comportent des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget, ils sont obligatoirement accompagnés d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles ou des modifications de recettes et de dépenses à prévoir au budget.



Cet exposé comprend une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. La fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel.

- (2) Tout projet ou proposition accompagnés d'une telle fiche sera soumis pour avis au ministre ayant le budget dans ses attributions.
- (3) Toutes les lois, tous les règlements (...) entraînant des dépenses ou des recettes, respectivement à charge ou au profit de l'Etat, doivent porter le contreseing du ministre ayant le budget dans ses attributions.

#### **Art. 82.**

(1) Doivent être autorisés par la loi:

- a) toute aliénation d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat dont la valeur globale dépasse la somme de « 40.000.000 euros »;
- b) toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière dont la valeur globale dépasse la somme de « 40.000.000 euros »;
- c) toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment dont le coût total dépasse la somme de « 40.000.000 euros »;
- d) tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat, dont le montant dépasse la somme de « 40.000.000 euros »;
- e) toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière par enchères publiques où le prix d'acquisition dépasse la somme de « 40.000.000 euros »;
- f) (...) (supprimé par la loi du 18 décembre 2009)

(2) Ces montants correspondent à la valeur « 669,88 » de l'indice annuel des prix à la construction. Ils peuvent être adaptés périodiquement par règlement grand-ducal sans que cette adaptation ne puisse dépasser la variation constatée de l'indice annuel des prix à la construction.

### **Chapitre 27 - Contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat**

#### **Art. 83.**

(1) Tous les concours financiers de l'Etat, que ce soit sous forme de participation en capital, de mise à disposition de terrains ou de bâtiments, de subvention, de prêt, d'avance, de garantie ou sous toute autre forme doivent être utilisés aux fins desquelles ils ont été accordés.

(2) Les bénéficiaires de ces concours financiers doivent justifier de l'utilisation du concours reçu.

(3) Les décisions portant allocation des concours financiers de la part de l'Etat doivent indiquer clairement la nature, les conditions et modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires.

#### **Art. 84.**

(1) En raison du seul fait de l'acceptation d'un concours financier quelle qu'en soit la forme, le bénéficiaire consent à ce que les agents ou services mandatés à cet effet par le ministre ordonnateur et/

ou le ministre ayant le budget dans ses attributions procèdent sur pièces et sur place au contrôle de l'emploi du concours financier.

(2) Les conditions et modalités de ces contrôles font l'objet d'un règlement grand-ducal.

**Art. 85.**

(1) Les concours financiers doivent être restitués à l'Etat:

- dans le cas où les déclarations se révèlent être inexactes ou incomplètes;
- dans le cas où l'utilisation du concours financier ne correspond pas à la fin pour laquelle il a été accordé;
- dans le cas où les agents ou services chargés du contrôle sont entravés dans l'exercice de leurs missions par le fait du bénéficiaire.

(2) Dans tous ces cas le bénéficiaire doit, outre la restitution du concours financier reçu, payer des intérêts au taux légal, à calculer à partir du jour du versement de l'aide par l'Etat jusqu'au jour de la restitution du montant de l'aide par le bénéficiaire à l'Etat.

## **Chapitre 28 - Missions de l'inspection générale des finances**

**Art. 86.**

L'alinéa 1 de l'article 2 de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est remplacé par les dispositions ci-après:

« L'inspection générale des finances prépare l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat selon les directives du ministre ayant le budget dans ses attributions et sur base des propositions budgétaires formulées par les départements ministériels. A la demande du ministre ayant le budget dans ses attributions l'inspection émet un avis sur les projets et propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat. »

**Art. 87.**

L'alinéa 1 de l'article 3 de la loi modifiée du 10 mars 1969 précitée est remplacé par le texte suivant:

« L'inspection générale des finances prépare, à la demande du ministre ayant le budget dans ses attributions les projets de programmation financière et budgétaire et collabore aux travaux de programmation économique et sociale. »

**Art. 88.**

La loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifiée comme suit:

« (1) A l'article 9, paragraphe (2), le deuxième alinéa est modifié comme suit:

« onze » au lieu de « huit ».

(2) La première phrase de l'alinéa (1) de l'article 11 de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances est modifiée comme suit:

« Des fonctionnaires des carrières supérieure, moyenne ou inférieures peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration gouvernementale et des autres administrations publiques pour être adjoints à l'inspection générale des finances suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires. »

## Chapitre 29 - Direction du contrôle financier

### Art. 89.

(1) Il est institué une direction du contrôle financier qui relève de l'autorité du ministre ayant le budget dans ses attributions.

Elle est placée sous la responsabilité d'un directeur qui a sous ses ordres le personnel.

Le directeur du contrôle financier est chargé de la coordination et de la surveillance des missions des contrôleurs financiers telles que prévues dans la présente loi.

Les missions de contrôleur financier sont exercées par des fonctionnaires, relevant de l'administration gouvernementale ou d'autres administrations, qui sont affectés ou détachés à la direction du contrôle financier. Ils sont habilités à porter le titre de contrôleur financier sans que leur carrière et leur classement n'en soient modifiés. Ils sont placés auprès des différents départements ministériels par décision conjointe du ministre ayant le budget dans ses attributions et le ministre du ressort.

(2) Dans l'exercice des missions prévues par la présente loi, le contrôleur financier ne peut recevoir aucune instruction relative à une ordonnance ou un engagement particuliers.

### Art. 90.

Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au ministre du ressort et au chef d'administration sont exercés à l'égard des contrôleurs financiers par respectivement le ministre ayant le budget dans ses attributions et le directeur du contrôle financier.

### Art. 91.

(1) Le cadre spécial de la direction du contrôle financier comprend, dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 12, un directeur.

(2) En dehors du directeur et des contrôleurs financiers visés à l'article 87 de la présente loi, la direction du contrôle financier disposera de fonctionnaires de la carrière moyenne et des carrières inférieures de l'administration gouvernementale.

(3) La direction du contrôle financier peut faire appel en outre, suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires, à des employés et des ouvriers de l'Etat.

**Art. 92.**

La fonction du directeur du contrôle financier est classée au grade 17 de la rubrique I « Administration générale » de l'annexe A « Classifications des fonctions » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée et complétée comme suit:

(1) A l'annexe A - Classification des fonctions - rubrique I « Administration générale », les modifications suivantes sont apportées:

- au grade 17 est ajoutée la mention « direction du contrôle financier - directeur »;

(2) A l'annexe D. « Détermination des carrières inférieures, moyennes et supérieures et du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service », à la rubrique I « Administration générale » est ajoutée au grade 17, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, la fonction « directeur du contrôle financier ».

(3) Au cas où le fonctionnaire nommé à la fonction de Directeur du contrôle financier est classé avant sa nomination au grade prévu à l'alinéa du présent article, il conserve son traitement au niveau du grade et de l'échelon atteints précédemment, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 22 VII b) de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée.

**Chapitre 30 - Trésorerie de l'Etat****Art. 93.**

(1) La trésorerie de l'Etat est chargée :

- du paiement de toutes les dépenses de l'Etat autres que celles payées directement par les comptables extraordinaires et les comptables des services de l'Etat à gestion séparée, du recouvrement des recettes provenant de la gestion de la trésorerie et des recettes non fiscales spécifiques dont le ministre ayant le budget dans ses attributions peut la charger ainsi que de la centralisation de toutes les autres recettes de l'Etat;
- de la gestion des avoirs financiers de l'Etat et des engagements financiers de l'Etat ainsi que des fonds et des biens dont les lois ou règlements attribuent la conservation à l'Etat;
- de la tenue de la comptabilité générale et budgétaire de l'Etat ainsi que du contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée.

(2) Les fonctions définies aux trois tirets du paragraphe précédent sont exercées par des sections distinctes au sein de la trésorerie, à savoir la section « paiements et recouvrements », la section « gestion financière » et la section « comptabilité ».

**Art. 94.**

(1) La trésorerie de l'Etat est placée sous la responsabilité du directeur du trésor et sous les compétences du ministre ayant la trésorerie de l'Etat dans ses attributions.

(2) L'article C de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics est modifié comme suit:

a) Au point a) du premier alinéa sont ajoutés les tirets suivants:

- « - des conseillers de direction 1ère classe
- des conseillers de direction
- des conseillers de direction adjoints
- des attachés de gouvernement 1er en rang
- des attachés de gouvernement ».

b) Au deuxième alinéa, les mots « de la caisse générale de l'Etat et » sont supprimés.

c) Les quatrième, cinquième et sixième alinéas sont abrogés.

d) Au neuvième alinéa, les mots « à la caisse générale de l'Etat » sont supprimés.

#### **Art. 94bis.**

La section « paiements et recouvrements » vérifie la conformité des versements effectués à la trésorerie de l'Etat par les comptables publics de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines et de l'administration des douanes et accises avec les chiffres comptabilisés dans les comptes mensuels de ces comptables. »

#### **Art. 95.**

(1) La section « gestion financière » place les fonds disponibles de la trésorerie de l'Etat dans des titres ou instruments financiers de première qualité. La politique d'investissement à un an au plus est décidée par le ministre ayant la trésorerie dans ses attributions sur avis du directeur du trésor. La politique d'investissement à plus d'un an est arrêtée par le Gouvernement en conseil sur proposition du ministre ayant la trésorerie dans ses attributions. Un règlement grand-ducal peut établir les modalités et les conditions selon lesquelles s'opèrent les opérations de placement.

« (2) Elle doit être informée de toute émission d'une garantie financière par l'Etat et de toute prise de participation de l'Etat dans le capital d'un établissement, d'une société ou d'une institution de droit public ou privé, nationale ou internationale. Elle conserve les titres constatant les participations de l'Etat. »

(3) La gestion des fonds et biens reçus en dépôt par la section « gestion financière » répond aux mêmes règles que celle des fonds de l'Etat, sauf les exceptions déterminées par la présente loi. Les paiements à charge de fonds déposés n'ont lieu que jusqu'à concurrence du montant des dépôts. Les sommes qui, à la clôture d'un exercice, restent disponibles sur fonds déposés sont reportées à l'exercice suivant en conservant leur destination spéciale.

(4) La section « gestion financière » tient les registres des garanties accordées par l'Etat, de ses participations et de ses autres avoirs financiers. Le registre des garanties émerge notamment l'encours ainsi que l'échéancier des garanties accordées.

(5) La section « gestion financière » dresse, à l'intention du ministre ayant la trésorerie dans ses attributions, des états mensuels et annuels des placements effectués et de leurs rendements ainsi que de l'évolution et du coût de la dette publique.

Elle fait rapport sur sa gestion des fonds et biens reçus en dépôt ainsi que sur l'état et l'évolution des registres visés au paragraphe précédent.

**Art. 96.**

(1) La section « comptabilité » centralise l'intégralité des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat ainsi que tous les mouvements de fonds sur les comptes de l'Etat et les variations du patrimoine financier de l'Etat aux fins d'établir la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale de l'Etat.

(2) Elle peut se faire délivrer toutes pièces comptables nécessaires à l'exécution de sa mission.

(3) Elle établit le compte général de l'Etat et dresse, à l'intention du ministre ayant le budget dans ses attributions, des comptes mensuels, et le compte annuel de la trésorerie.

« (4) Elle assure l'exécution de la législation sur les saisies, cessions et sommations adressées par des créanciers à l'Etat. »

**Art. 97.**

(1) Le ministre ayant le budget dans ses attributions émet les emprunts autorisés par la loi. Les conditions et les modalités d'émission sont fixées par règlement grand-ducal.

(2) Pour faire face aux besoins de la trésorerie, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut émettre des certificats de trésorerie dont l'échéance ne dépasse pas un an.

**Chapitre 31 - Dispositions transitoires et finales****Art. 98.**

(1) *Dérogation à l'article 2 et 3 de la loi [dispositions transitoires [...]].*

(2) Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services de l'Etat, l'administration gouvernementale peut procéder en 1999 à l'engagement de cinq fonctionnaires en dehors du contingent annuel autorisé pour être affectés ou détachés à la direction du contrôle financier conformément à l'article 87.

(3) Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services de l'Etat, la direction du contrôle financier peut procéder en 1999 à l'engagement d'un directeur en dehors du contingent annuel autorisé.

(4) Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services de l'Etat, l'administration gouvernementale peut procéder en 1999 à l'engagement d'un fonctionnaire en dehors du contingent annuel autorisé pour être adjoint à l'inspection générale des finances conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances.

**Art. 99.**

(1) Les fonctionnaires de la caisse générale de l'Etat en service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont intégrés dans le cadre de la trésorerie, dont l'effectif total des différentes carrières, outre deux postes à pourvoir dans la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, est porté au total résultant de l'addition des effectifs totaux des cadres respectifs de la trésorerie et de la caisse générale de l'Etat à ce moment.

(2) L'application du paragraphe précédent ne modifie en rien, pour les fonctionnaires de la trésorerie et pour les anciens fonctionnaires de la caisse générale de l'Etat intégrés à la trésorerie, leur grade, y compris le grade de substitution, et leur traitement de base, tel qu'il est défini à l'article 29ter de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

(3) L'application du paragraphe premier ne doit pas avoir pour effet, par rapport à la situation existante au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, d'empêcher ou de retarder les avancements et les substitutions de grade ultérieurs dans le cadre fermé des fonctionnaires de la trésorerie et des anciens fonctionnaires de la caisse générale de l'Etat intégrés à la trésorerie. Au besoin, il peut être procédé à cet effet à un dépassement temporaire des pourcentages prévus.

**Art. 100.**

« Les articles 23 à 30, 32, 40 et 45 dernier alinéa de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat sont abrogés avec effet au 1er janvier 2001 pour toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'exercice budgétaire 2001 et suivants. »

**Art. 101.**

« Les articles 21, 24(1) à (3), 51, 53 à 60, 62(1), 62(3), 65, 68 alinéa 2 point 3), 73(2) et (3) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat entrent en vigueur au 1er janvier 2001 pour l'exécution du budget des exercices 2001 et suivants. »

**Art. 102.**

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ».

**Art. 103.**

Pour l'exécution du budget de l'exercice 2000, les alinéas (1) et (2) de l'article 9 ci-avant prennent la teneur suivante:

(1) les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au dernier jour du mois d'avril 2001.

(2) Les opérations relatives au paiement des dépenses et au recouvrement des recettes peuvent se prolonger jusqu'au 31 mai 2001.

**Art. 104.**

Pour l'exécution du budget de l'exercice 2000, les articles 11 et 12 ci-avant prennent la teneur suivante:

(1) Pour le 31 juillet 2001 au plus tard le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2000 est déposé à la Chambre des députés et transmis à la Cour des comptes.

(2) Pour le 30 novembre 2001 au plus tard, la Cour des comptes communique ses observations relatives au compte général de l'exercice 2000 à la Chambre des députés.

**Art. 105.**

La loi du 31 août 1989 portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases, de la Constitution est abrogée.

**Art. 106.**

Pour l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2001, l'article 6 n'est pas applicable. »

## **ANNEXE III : PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

### **PARTIE I) EXPOSÉ DES MOTIFS**

1. Afin de renforcer l'adhésion nationale au Pacte de stabilité et de croissance (« PSC ») le cadre légal des finances publiques devra être adapté afin d'être pleinement aligné sur les objectifs de surveillance multilatérale de l'Union et, en particulier, sur le semestre européen, en conformité avec la dernière réforme du PSC (plus particulièrement avec la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires (la « Directive ») et les Déclarations des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011 et du 9 décembre 2011 (les « Déclarations ») ainsi qu'avec le 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).
2. Une telle réforme semble également indiquée et souhaitée, sans pour autant être imposée, eu égard au projet de traité intergouvernemental concernant la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (le « Traité budgétaire ») et aux propositions de la Commission pour des règlements du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 visant à renforcer la surveillance de la politique économique et budgétaire dans la zone euro (les « propositions »)<sup>17</sup> qui vont au-delà de la dernière réforme du PSC.
3. Il ressort de l'article 3(2) du projet de Traité budgétaire, des articles 5 ss. de la Directive, des Déclarations (ainsi que de l'article 4 de la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation des projets de plans budgétaires et assurant la correction de déficits excessifs des Etats membres dont la monnaie est l'euro du 23 novembre 2011 (la « Proposition »)) que les derniers doivent mettre en place des règles budgétaires numériques qui sont juridiquement

<sup>17</sup> (i) Proposition de règlement 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 ; (ii) Proposition d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro.



contraignantes, de préférence au niveau constitutionnel ainsi que des « conseils budgétaires indépendants » chargés de la surveillance de la mise en œuvre de telles règles.

4. Il convient de rappeler que les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFEU ») telles que mises en œuvre par le PSC (constitué notamment des Règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, tels que modifiés<sup>18</sup>) ont établi un système visant à garantir la bonne coordination des politiques économiques de tous les Etats membres avec une surveillance particulière des positions budgétaires, plus spécifiquement pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.
5. Néanmoins, ce PSC – composé d'un volet préventif (transmission à la Commission des programmes de stabilité (convergence) annuels par les Etats membres avec indication de la manière dont ils parviennent à une situation budgétaire saine à moyen terme avec un rôle important de l'objectif budgétaire à moyen terme défini pour chaque Etat membre (« MTO »), laquelle transmission est suivie d'une évaluation par la Commission et le Conseil) et d'un volet correctif (procédure de déficit excessif) – n'a pourtant pas empêché la dérive des finances publiques de certains Etats membres, ce qui a exacerbé la crise économique actuelle.
6. Le contenu des programmes de stabilité et de convergence ainsi que la procédure de leur examen ont été davantage développés dans le contexte de la dernière réforme du PSC. Le contenu et la procédure de l'examen du programme de stabilité actualisé devraient également être davantage développés au niveau du Grand-Duché de Luxembourg, à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du PSC.
7. La présentation et l'évaluation du programme de stabilité devraient avoir lieu avant que ne soient prises les décisions majeures concernant le budget de l'Etat pour les années à venir.
8. Le programme de stabilité et le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg devraient être préparés de manière cohérente et en pleine conformité avec le calendrier déterminé au niveau européen.
9. Dans un souci de renforcer la transparence des décisions, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces décisions, le renforcement de la gouvernance économique devra également comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et, au niveau national, de la Chambre des Députés en ce qui concerne le semestre européen, la préparation annuelle du programme de stabilité actualisé, du programme national de réforme et, le cas échéant, des programmes définissant des mesures de correction pour des déviations de règles budgétaires.
10. Considérant que la situation budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg requiert un MTO consistant en un surplus budgétaire (ce dernier devait atteindre au moins 1,15% du PIB selon les analyses de la BCL se fondant sur la soutenabilité à terme des finances publiques et sur la forte volatilité des agrégats macro-économiques luxembourgeois).

18 Modification par les Règlements (CE) du Conseil n° 1055/2005 et 1056/2005 ainsi que par les Règlements (UE) n° 1175/2011 et n° 1177/2011, tels que complétés par le Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ainsi que par la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires dans des Etats membres et, en ce qui concerne les déséquilibres macroéconomiques, par le Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et par le 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.

11. L'expérience acquise durant la première décennie de fonctionnement de l'Union économique et monétaire montre la nécessité et l'urgence d'améliorer la gouvernance économique dans l'Union européenne, qui devra également reposer sur une adhésion nationale plus profonde aux règles et aux politiques décidées en commun et sur un dispositif de surveillance plus solide.
12. Le projet de Traité budgétaire, la Directive, les Déclarations (ainsi que la Proposition de la Commission) mettent en exergue l'importance de règles budgétaires chiffrées afin de promouvoir la discipline budgétaire au niveau national et d'assurer un équilibre des finances publiques à moyen terme. L'analyse et les recommandations de l'OCDE concernant la procédure budgétaire au Luxembourg vont également dans ce sens. Les dispositions de la Directive doivent être mises en vigueur par les Etats membres au plus tard le 31 décembre 2013.
13. Les Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro se sont engagés le 26 octobre 2011 dans une déclaration d'adopter des règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou au niveau équivalent, les règles du PSC et ce avant la fin de 2012<sup>19</sup>. Ladite déclaration a été confirmée lors du Conseil européen du 9-10 décembre 2011 et reflétée dans le Traité budgétaire. Est ainsi visé un renforcement des cadres budgétaires nationaux au-delà des exigences prévues actuellement dans la Directive, tout en avançant la date de sa transposition.
14. Plusieurs Etats membres ont déjà procédé à ou ont initié une réforme de leurs cadres budgétaires (p.ex. la France, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Irlande, la Lettonie, la Roumanie et le Royaume-Uni<sup>20</sup>). Divers Etats membres de la zone euro procèdent ou ont déjà procédé à l'inscription dans leur constitution de « règles d'or » (notamment la France, l'Espagne et l'Italie).
15. A l'instar d'autres Etats membres, il pourrait être envisagé d'inscrire dans la Constitution et à titre subsidiaire dans la législation du Grand-Duché de Luxembourg une règle budgétaire nationale transposant et assurant le respect d'un objectif budgétaire des Administrations publiques consistant en un surplus d'au moins 1,15% du PIB, qui est indispensable pour endiguer la préoccupante dérive tendancielle des finances publiques luxembourgeoises.<sup>21</sup> A cette fin, la référence à un équilibre structurel à moyen terme des finances publiques consistant en un surplus devra être faite au niveau national.
16. Il ne fait pas de doute qu'une telle règle est particulièrement importante compte tenu de la taille de l'économie du Luxembourg, qui ne peut prendre le risque de s'exposer davantage surtout dans un contexte où la conjoncture économique pourrait encore se dégrader dans les pays de la zone euro. L'inscription de cette règle permettra au Grand-Duché de Luxembourg d'anticiper un éventuel emballement de son déficit public et de sa dette publique qui résulterait de ses engagements implicites futurs liés surtout au vieillissement de sa population, tout en confortant sa position économique actuelle.
17. Une telle règle inscrite dans la Constitution permettrait de compléter les dispositions financières annuelles telles que reflétées dans la loi concernant le budget des recettes et des

19 Cf. point 26(a) de la Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011.

20 Cf. European Commission, Public finances in EMU – 2011, p. 104.

21 Il convient de noter qu'à la différence d'autres Etats membres, la situation économique au Luxembourg (coût du vieillissement particulièrement important et forte volatilité des agrégats macro-économiques) nécessite un surplus budgétaire, un équilibre budgétaire n'étant dès lors pas suffisant.

dépenses par l'introduction d'une règle garantissant l'équité intergénérationnelle et la stabilité de l'économie luxembourgeoise. Elle est en outre importante afin de maintenir l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg au sein de l'Union européenne et vis-à-vis des institutions internationales.

18. Par ailleurs, en tant que place financière de premier plan, le Grand-Duché de Luxembourg se doit de se doter d'un cadre plus solide en la matière, qui va de pair avec un chapitre plus approfondi relatif aux Finances au sein de la Constitution.
19. Une telle règle budgétaire dans la Constitution ne doit pas être accompagnée de dispositions détaillées, comme c'est le cas des dispositions équivalentes dans la Constitution des pays de l'Union européenne à structure fédérale ou régionale. En effet, de telles dispositions exigeraient une analyse plus approfondie de la situation actuelle, des indices économiques du pays compte tenu d'un horizon pluriannuel de la programmation budgétaire ainsi que des éventuelles modifications des règles en vigueur que le pouvoir « *constituant* » (pour être exact le pouvoir de révision) n'est pas censé préciser à ce stade.
20. Une loi spéciale devra préciser, en conformité avec l'article 6 de la Directive, des détails techniques de cette règle tout en assurant la conformité avec les règles du système européen de comptabilité nationale (« SEC 95 »), tels que les objectifs cibles, la définition de l'horizon pluriannuel le plus approprié, le champ d'application de la règle budgétaire, le suivi efficace et en temps utile de son respect – sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard de l'autorité budgétaire – les conséquences d'un non-respect, ainsi que d'éventuelles clauses dérogatoires cohérentes avec les obligations découlant du TFEU.
21. Un élément crucial pour garantir l'utilisation de prévisions réalistes dans la conduite de la politique budgétaire est, conformément au neuvième considérant de la Directive, également la transparence qui consisterait en la publication non seulement des prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles préparées à des fins de programmation budgétaire, mais également des méthodes, des hypothèses et des paramètres pertinents sur lesquels reposent ces prévisions. De telles questions devraient être traitées dans une loi spéciale.
22. Afin de garantir que la règle budgétaire se fonde, conformément à l'article 6 de la Directive, sur des analyses fiables et indépendantes (projections macro-économiques et méthode de calcul du solde structurel MTO et identification des mesures temporaires notamment) et afin d'assurer le suivi efficace et en temps utile de son respect, une instance indépendante [comité d'experts] devra être mis[e] en place, qui serait au moins fonctionnellement indépendant[e] du ministre ayant la politique et législation budgétaire dans ses attributions. Elle [il] sera chargé[e] notamment d'élaborer une méthode de calcul du PIB potentiel et des écarts de production, d'assurer le suivi de l'application de cette méthode, d'assurer le suivi efficace et en temps utile des règles budgétaires nationales<sup>22</sup>, de définir et d'identifier les mesures temporaires, de dégager l'impact budgétaire de ces dernières, de calculer le solde budgétaire structurel en conséquence et d'élaborer les projections macroéconomiques et budgétaires des projets des lois de finances. Une loi pourrait préciser son organisation et la manière d'exercer ses attributions. Un recours aux

22 Conformément à la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des dispositions communes pour la surveillance et l'évaluation des projets de planification budgétaires et assurant la correction des déficits excessifs des Etats membres dont la monnaie est l'euro du 23 novembre 2011 et à l'article 6 de la Directive 2011/85/UE.

diverses institutions existantes disposant d'une expertise en la matière pourrait être envisagé dans ce contexte, conformément à la situation prévalant dans de nombreux pays étrangers.

## PARTIE II) PROPOSITION

Sur la base de l'ensemble des considérations qui précèdent, il est proposé de modifier l'actuel article 104 de la Constitution, qui figure dans le chapitre 10 de la Constitution intitulé aux « *{Des} finances* », **en ajoutant un troisième et quatrième alinéa** dont la teneur pourrait être la suivante :

*Actuel article 104*

*[article 133 nouvelle numérotation/ proposition de révision]*

Chaque année la Chambre **des Députés**<sup>23</sup> arrête la loi des comptes.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**La Chambre des Députés vote chaque année le budget pour l'exercice suivant en assurant au moins un équilibre structurel à moyen terme des Administrations publiques en conformité avec le cadre européen de la politique budgétaire. Une loi, adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, fixe les règles d'établissement et d'exécution des comptes et budgets publics.**

**Une instance indépendante est chargée de vérifier la fiabilité des prévisions dans les domaines macroéconomiques et budgétaires ainsi que des projets de lois de finances et les amendements qui pourraient y être proposées. Elle est également chargée d'évaluer la situation générale des finances publiques luxembourgeoises et la compatibilité des projets et comptes avec le cadre européen de la politique budgétaire.**

**Cette instance émet ses avis dans le délai fixé par la loi. Son organisation et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.**

23 Cette modification figure dans la proposition de révision sur laquelle le gouvernement a déjà exprimé son accord (nouvel article 133).