

Projet de règlement grand-ducal
portant création d'un comité économique et financier national

Avis du Conseil d'État

(13 juin 2017)

Par dépêche du 16 mai 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

*

Le projet de règlement grand-ducal sous avis tire son fondement légal de l'article 9 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques qui dispose que « [a]u-delà des dispositions prévues à l'article 10 de la présente loi, les conditions et les modalités d'application des obligations suivantes énumérées aux articles 3, paragraphe 2, article 4, paragraphe 4, article 4, paragraphe 5, articles 12, ainsi que 13, paragraphes 1^{er} et 2, pour autant qu'elles relèvent de la coordination administrative et sans préjudice de l'article 5 de la présente loi, article 14, paragraphes 1^{er} et 3 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres peuvent être précisées par règlement grand-ducal ».

Quant à ce fondement légal, le Conseil d'État a observé dans son avis du 10 décembre 2013 sur le projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (doc. parl. n° 6597⁴), que :

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

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

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

Il relève, ensuite, que les auteurs se limitent à renvoyer à un règlement grand-ducal sans qu'on comprenne si ce règlement est destiné à transposer la directive ou à exécuter l'article 9, ce que laisserait supposer le recours au mot « précisées ». Par ailleurs,

l'adoption d'un règlement est constituée comme faculté. Le Conseil d'État reconnaît que les règles sur la transparence, les statistiques ou la coordination en matière de finances publiques ne sont pas des matières réservées à la loi et que l'article sous examen peut être considéré comme une base légale permettant l'adoption de règlements destinés, matériellement, à transposer la directive. Il aurait toutefois préféré une approche plus cohérente consistant à transposer intégralement la directive par la loi, quitte à prévoir des règlements d'exécution, ou du moins à déterminer avec précision les dispositions de la directive faisant l'objet d'une transposition par voie de règlement fondé sur une base légale formelle du type de celle en cause dans la loi sous objet. »

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État suppose que l'« expert interne » est un fonctionnaire ou employé de l'administration. Cependant, les termes « experts supplémentaires » sont à préciser, notamment au regard de l'« expert interne ».

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Partant, il faut lire à titre d'exemple « ministères, ministère des Finances, ministre ayant l'Économie dans ses attributions, ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Les auteurs se réfèrent à la fois au « Gouvernement en conseil » et au « Conseil de Gouvernement ». Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État demande d'opter pour une des deux dénominations.

Préambule

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 3

La division fondamentale du dispositif est l'article. Ainsi, chaque élément du dispositif doit être repris sous un ou plusieurs articles, ce qui implique qu'aucune partie du corps même de l'acte ne peut être exclue de la division en articles. Il convient dès lors de reprendre les dispositions de l'article sous avis sous plusieurs articles. Afin d'assurer la clarté du texte, un article ne devrait contenir qu'une seule norme ou règle. Même si des dispositions ont un rapport direct entre elles, il faut éviter qu'un nombre trop important de dispositions figure sous un seul article ; mieux vaut les scinder en des articles distincts. Partant, le Conseil d'État propose de scinder l'article sous examen en plusieurs articles distincts en reprenant sous chaque article les dispositions ayant trait, par exemple, à la composition du comité, à l'organisation du comité, au fonctionnement du comité, etc. L'article 4 est à renuméroter en conséquence.

Par ailleurs, il faut lire au paragraphe 11 « droit de l'Union européenne » et au paragraphe 13 « Chambre des députés ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juin 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes