



Bruxelles, le **XXX**
[...](2017) **XXX** draft

ANNEX 15

ANNEXE

Annexe pays

LUXEMBOURG

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

au

RAPPORT DE LA COMMISSION

**présenté au titre de l'article 8 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
au sein de l'Union économique et monétaire**

LUXEMBOURG

Le Luxembourg a remis ses instruments de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne le 8 mai 2013.

Les dispositions nationales examinées dans l'analyse sont essentiellement celles:

- de la loi du 29 mars 2013 portant approbation du traité,
- de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, telle que modifiée le 23 décembre 2016,
- de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

1. Statut juridique des dispositions

Les autorités luxembourgeoises soulignent qu'au vu du caractère moniste du cadre juridique de leur pays, les règles du pacte budgétaire ont déjà pris effet dans le droit national à la publication de la loi portant approbation du traité, laquelle a été adoptée par la Chambre des députés conformément à la procédure prévue à l'article 114, paragraphe 2, de la Constitution (requérant une majorité des deux tiers). Dès lors, la loi relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (LCGFP), qui est un acte de droit commun, constitue une disposition d'exécution spécifiant ces règles dans l'ordre juridique luxembourgeois.

En réponse aux questions de la Commission sur l'application effective du pacte budgétaire, les autorités luxembourgeoises ont déclaré que, dans le cadre de la révision actuelle de la Constitution¹, elles étaient en train de renforcer le mandat de la Cour constitutionnelle et des juridictions de droit commun en matière de droit international. En vertu des nouvelles dispositions envisagées à l'heure actuelle, les tribunaux de droit commun n'appliqueraient aucune disposition législative ou réglementaire qui serait contraire à une norme de droit supérieure, et tout acte législatif que la Cour constitutionnelle jugerait non conforme à un traité international cesserait d'avoir un effet juridique.

Ainsi, et sous réserve de l'achèvement de la révision des compétences des juridictions nationales conformément à la position adoptée par les autorités luxembourgeoises, les dispositions prises par le Luxembourg satisfont au critère requis, à savoir être des «dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon».

2. Règle de l'équilibre budgétaire

Formulation: Les dispositions concernant la règle de l'équilibre budgétaire figurent aux articles 2 à 6 de la LCGFP.

L'article 2 prévoit que la situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif à moyen terme (OMT), tel qu'il est défini dans le TSCG. Cette référence générale porte à la fois sur la notion d'OMT définie dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et sur les limites inscrites dans le TSCG. Les dispositions de l'article 2 sont précisées à l'article 4, qui

¹ Lettre des autorités luxembourgeoises du 19 juillet 2016.

établit que le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins égal à l'OMT, tel que défini dans le TSCG. L'OMT et la trajectoire d'ajustement sont fixés dans la loi relative à la programmation financière pluriannuelle. L'article 5 impose à la sécurité sociale et aux administrations locales de contribuer au respect de la règle de l'équilibre budgétaire.

Convergence en direction de l'OMT: Le Luxembourg a adéquatement convergé vers l'OMT conformément à ses dispositions nationales. Les écarts potentiels par rapport à l'OMT sont gérés par le mécanisme de correction.

Clauses dérogatoires: Les circonstances exceptionnelles sont visées à l'article 6 de la LCGFP, qui définit le mécanisme de correction. Elles y sont définies par rapport au TSCG.

Globalement, la règle de l'équilibre budgétaire est conforme aux exigences du TSCG.

3. Le mécanisme de correction

Les dispositions relatives au mécanisme de correction figurent pour la plupart à l'article 6 de la LCGFP.

Déclenchement: Le mécanisme de correction est déclenché a posteriori lorsque le solde structurel présente un écart négatif important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement (article 6, paragraphe 1). La loi relative à la programmation financière pluriannuelle sert de référence pour définir les objectifs en matière de solde structurel par rapport auxquels les écarts importants sont évalués. La définition d'un écart important est analogue à la notion inscrite dans le cadre de surveillance budgétaire de l'Union; elle se fonde à la fois sur le résultat de l'année antérieure et sur les résultats cumulés des deux années précédentes (article 6, paragraphe 2). L'évaluation repose sur des données communiquées le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre (article 6, paragraphe 3)

Les autorités luxembourgeoises ont précisé que, même si ce point n'était pas explicitement mentionné dans la législation, le mécanisme de correction serait automatiquement déclenché si un écart important était constaté à l'échelon de l'Union. Le gouvernement peut aussi décider de déclencher ce mécanisme de sa propre initiative. En outre, le Conseil national des finances publiques (CNFP), qui est l'institution de surveillance luxembourgeoise, est chargé de déterminer l'existence éventuelle d'écarts importants (article 8).

Nature de la correction: En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la LCGFP, le gouvernement inscrit, au plus tard dans le budget de l'année suivante, «des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations». La trajectoire visée à cet article est celle du solde structurel. En précisant que la trajectoire devait être rétablie telle que prévue «en l'absence de déviations», les autorités luxembourgeoises ont clairement indiqué que les objectifs devant être rétablis en matière de solde structurel étaient ceux qui prévalaient dans la trajectoire initialement programmée, et que la correction devait être intégralement effectuée au plus tard dans le budget de l'année suivante. Le calendrier ainsi prévu pour les corrections est conforme, d'une part, à l'obligation de corriger les écarts «sur une période déterminée» qui est fixée dans le TSCG et, d'autre part, aux principes communs (principe n° 4).

Les dispositions luxembourgeoises préservent une certaine souplesse dans le fonctionnement du mécanisme de correction, en particulier parce que la loi relative à la programmation pluriannuelle peut être révisée, ce qui aurait pour conséquence de déplacer les objectifs devant justement être rétablis. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que de telles actualisations de la loi relative à la programmation pluriannuelle pouvaient être nécessaires en cas de révisions majeures des hypothèses macroéconomiques, d'autres événements imprévus et de

modifications de l'OMT déterminées dans le PSC. Cependant, la plupart de ces modifications ne devraient pas avoir de répercussions notables sur la trajectoire ou les objectifs budgétaires mêmes. De plus, si le déclenchement de la procédure nationale de correction était lié à la procédure prévue en cas de constatation, à l'échelon de l'Union, d'un écart important, on peut aussi supposer que la nature de la correction serait étroitement liée aux recommandations de l'Union européenne, conformément au principe de cohérence avec le cadre de l'Union (principe n° 2).

Le CNFP est chargé de surveiller l'application du mécanisme de correction.

Globalement, le mécanisme de correction est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs. Il est automatiquement déclenché si un écart important est constaté à l'échelon de l'Union. La règle consistant à corriger les écarts en deux ans, au maximum, après l'apparition de ces derniers est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs, compte tenu des clarifications apportées par les autorités luxembourgeoises au sujet de son fonctionnement.

4. L'institution de surveillance

L'institution de surveillance luxembourgeoise est le CNFP.

Établissement et régime statutaire: Le CNFP a commencé à fonctionner en tant qu'organe indépendant chargé de la surveillance du respect des règles budgétaires (dont la règle de l'équilibre budgétaire structurel) le 12 novembre 2014, en vertu de la LCGFP. Ce conseil est composé de sept membres, dont un président, assistés dans leurs fonctions par un secrétariat permanent dirigé par un secrétaire général.

Mandat: Le CNFP est chargé de la surveillance générale de l'application des règles budgétaires (dont la règle de l'équilibre budgétaire structurel) et du mécanisme de correction associé à cette règle (article 8 de la LCGFP). Les évaluations spécifiques visées dans les principes communs sont prévues au moyen d'une référence directe à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013. En dehors des tâches liées au TSCG, il incombe aussi au CNFP d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires.

Principe «appliquer ou expliquer»: Aucune disposition juridique n'oblige le gouvernement à appliquer les recommandations du CNFP ou à expliquer publiquement pourquoi il s'en écarte. Afin de garantir pleinement le respect du principe «appliquer ou expliquer» dans toute la procédure budgétaire nationale, les autorités luxembourgeoises, dans la lettre qu'elles ont adressée à la Commission le 19 juillet 2016, se sont formellement engagées à ce que ce principe s'applique systématiquement au cadre juridique luxembourgeois. Cet engagement implique que le gouvernement respectera les évaluations et recommandations du CNFP ou, sinon, expliquera publiquement pourquoi il s'en écarte. De plus, le gouvernement prévoit de conclure avec le CNFP un protocole d'accord devant inclure les modalités d'application du principe «appliquer ou expliquer».

Liberté par rapport à toute interférence et droit de communiquer: Il est établi dans la LCGFP que le CNFP est indépendant (article 7, paragraphe 1) et que ses membres exercent leur mission en toute neutralité et indépendance (article 7, paragraphe 2). La loi ne prévoit pas de dispositions spécifiques sur leur révocation et les conflits d'intérêt. Le CNFP est habilité à communiquer librement; il est précisé dans la loi (article 8 de la LCGFP) que toutes ses évaluations sont rendues publiques².

² Site *web* du CNFP: <http://www.cnfp.lu/fr/index.html>.

Procédure de nomination: Les sept membres du CNFP sont nommés et révoqués par le Grand-Duc du Luxembourg, sur proposition de la Chambre des députés et du gouvernement (deux membres pour la Chambre et deux pour le gouvernement), de la Cour des comptes (un membre), de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture (qui proposent conjointement un membre), et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés (qui proposent conjointement un membre). Leur mandat dure quatre ans et est renouvelable. Le président du CNFP est élu par les membres à la majorité absolue des voix. Pour ce qui est de la compétence professionnelle des membres, la loi exige qu'ils soient tous des spécialistes reconnus en matière financière et économique.

Ressources et accès à l'information: Le CNFP est financé sur le budget de l'État (au Luxembourg, le financement de toutes les institutions publiques est inclus dans le budget et doit être approuvé par la Chambre des députés avec la loi sur le budget). Concrètement, son financement est garanti par le ministère des finances. Les membres du CNFP sont assistés par un secrétariat permanent. Bien qu'aucune disposition juridique ne fixe la taille dudit secrétariat, selon les autorités luxembourgeoises, les ressources du CNFP seront progressivement étoffées pour lui permettre d'accomplir toutes ses tâches de manière adéquate. Les membres du secrétariat sont recrutés par le ministère des finances puis détachés au CNFP. En vertu de l'article 7, paragraphe 5, de la LCGFP, pour obtenir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, le CNFP peut procéder à l'audition des représentants des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique.

Globalement, l'établissement de l'institution de surveillance luxembourgeoise est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs, puisque les autorités nationales se sont formellement engagées à respecter le principe «appliquer ou expliquer», tel que prévu dans les principes communs. L'existence du CNFP est ancrée dans la législation et son mandat inclut les tâches prescrites par le TSCG et les principes communs. Le principe «appliquer ou expliquer», tel qu'envisagé dans les principes communs, n'est à l'heure actuelle pas inscrit dans la législation. Cependant, les autorités luxembourgeoises se sont formellement engagées à ce que ce principe s'applique systématiquement au cadre juridique luxembourgeois et, par ailleurs, elles envisagent d'inscrire ledit principe dans un futur protocole d'accord avec le CNFP. Le cadre juridique comprend des dispositions appropriées préservant l'autonomie fonctionnelle du CNFP. Des dispositions adéquates régissent la dotation du CNFP en ressources et son accès à l'information.

5. Conclusion

Les dispositions nationales adoptées par le Luxembourg sont conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, du TSCG et des principes communs, compte tenu des clarifications apportées par les autorités nationales concernant la nature du mécanisme de correction et de l'engagement qu'elles ont pris de respecter le principe «appliquer ou expliquer» conformément aux principes communs, et sous réserve de la révision annoncée des compétences des juridictions nationales.