



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Fonction publique

Employés de l'Etat

Examen de carrière

Programme d'études

Budget et comptabilité de l'Etat (30 points)

Budget et comptabilité de l'Etat

Programme d'études :

1. Catégorie d'indemnité B - groupe d'indemnité B1

Sont à étudier pour l'examen de carrière tous les points des chapitres ci-après :

- 2. Les principes budgétaires (tout le chapitre)
- 4. L'élaboration du projet de budget (tout le chapitre)
- 5. La structure et le contenu du budget (tout le chapitre)
- 6. L'article budgétaire (tout le chapitre)
- 7. Les différentes catégories de crédits budgétaires (tout le chapitre)
- 9. Les acteurs intervenant dans l'exécution budgétaire (tout le chapitre)
- 11. La procédure ordinaire d'exécution d'une dépense (tout le chapitre)

2. Catégorie d'indemnité C - groupe d'indemnité C1

Sont à étudier pour l'examen de carrière tous les points des chapitres ci-après :

- 2. Les principes budgétaires (tout le chapitre)
- 6. L'article budgétaire (tout le chapitre)
- 7. Les différentes catégories de crédits budgétaires (tout le chapitre)
- 9. Les acteurs intervenant dans l'exécution budgétaire (tout le chapitre)
- 11. La procédure ordinaire d'exécution d'une dépense (tout le chapitre)



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Trésorerie de l'État

BUDGET ET COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

version - février 2022 -

Chargés de cours :

Paul HILDGEN

Gestionnaire dirigeant

Trésorerie de l'Etat
3, rue du St. Esprit
L-1475 Luxembourg

Tél. : 247-82728
Fax : 22 19 43
Email : Paul.Hildgen@ts.etat.lu

Luc NICKELS

Gestionnaire dirigeant

Trésorerie de l'Etat
3, rue du St. Esprit
L-1475 Luxembourg

Tél. : 247-82733
Fax : 22 19 43
Email : Luc.Nickels@ts.etat.lu

Laurent DIEDERICH

Inspecteur

Trésorerie de l'Etat
3, rue du St. Esprit
L-1475 Luxembourg

Tél. : 247-82739
Fax : 22 19 43
Email : Laurent.Diederich@ts.etat.lu

Luc WITRY

Inspecteur

Trésorerie de l'Etat
3, rue du St. Esprit
L-1475 Luxembourg

Tél. : 247-82749
Fax : 22 19 43
Email : Luc.Witry@ts.etat.lu

Site internet de la Trésorerie de l'Etat : <http://www.tresor.public.lu/>

1.	Définition du budget.....	4
2.	Les principes budgétaires	4
2.1.	L'annualité.....	4
2.1.1.	L'exercice budgétaire - notion et durée	4
2.2.	L'unité.....	6
2.3.	L'universalité	7
2.4.	La spécialité	7
3.	L'équilibre budgétaire, les réserves et la dette publique.....	7
3.1.	Le traité de Maastricht, le pacte de stabilité et de croissance et le semestre européen	8
4.	L'élaboration du projet de budget.....	9
4.1.	Au niveau gouvernemental.....	9
4.1.1.	La circulaire budgétaire (mars).....	10
4.1.2.	L'établissement des propositions budgétaires (mi-avril)	10
4.1.3.	L'examen des propositions budgétaires par l'IGF (mi-avril / début juin)	10
4.1.4.	La mise au point définitive du projet de budget (septembre).....	10
4.1.5.	Le dépôt du projet de budget à la Chambre des Députés et la saisine des instances consultatives (octobre).....	11
4.2.	Au niveau parlementaire.....	11
4.2.1.	L'instruction par la Chambre des Députés (octobre/décembre)	11
4.2.2.	Le vote, la promulgation, la publication et la mise en vigueur	12
5.	La structure et le contenu du budget	12
5.1.	La loi budgétaire	12
5.2.	Les tableaux annexés des recettes et des dépenses.....	12
5.2.1.	Les recettes courantes (chapitre I).....	13
5.2.2.	Les recettes en capital (chapitre II).....	13
5.2.3.	Les recettes des opérations financières (chapitre III)	13
5.2.4.	La distinction entre recettes fiscales et non-fiscales	14
5.2.5.	Les sections et articles	14
5.2.6.	Les dépenses courantes (chapitre IV).....	14
5.2.7.	Les dépenses en capital (chapitre V).....	14
5.2.8.	Les dépenses des opérations financières (chapitre VI).....	14
5.2.9.	Les sections et articles	14
5.2.10.	Les recettes pour ordre (chapitre VII)	15
5.2.11.	Les dépenses pour ordre (chapitre VIII)	15
5.3.	Le règlement grand-ducal d'exécution.....	15
6.	L'article budgétaire	16
6.1.	La numérotation	16
6.2.	Le libellé	17
6.3.	Le crédit respectivement la prévision de recette.....	17
7.	Les différentes catégories de crédits budgétaires.....	17
7.1.	Les crédits limitatifs (L16(1)).....	17
7.2.	Les crédits désignés comme « Crédit non limitatif » (L16(2)).....	17
7.3.	Les crédits portant la mention « Crédit sans distinction d'exercice » (L17(4))	18
7.4.	Les crédits spécifiés comme « Restants d'exercices antérieurs » (L17(3)).....	18
7.5.	Les crédits portant la mention « Crédit non susceptible de transfert à d'autres articles » (L18(3))	18
7.6.	Les crédits désignés comme n'étant « pas susc. d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature.....	18
7.7.	Les caractéristiques de la plupart des crédits budgétaires.....	19
7.8.	Transferts et dépassements de crédits possibles par catégorie de crédit budgétaire.....	19
8.	Les fonds spéciaux de l'Etat (L76).....	20
9.	Les acteurs intervenant dans l'exécution budgétaire	21
9.1.	L'ordonnateur	21
9.1.1.	La délégation de la compétence d'ordonnateur	21
9.2.	Le contrôleur financier (Direction du contrôle financier).....	21
9.3.	Le comptable public	22
9.4.	Incompatibilités.....	22
9.5.	Le Ministre ayant le budget dans ses attributions.....	22
10.	L'exécution du budget des dépenses.....	22
10.1.	Exercice budgétaire et comptable en matière de dépenses	22
10.2.	Considérations préliminaires.....	23
10.2.1.	Les marchés publics	23
10.2.2.	Les opérations financières importantes (L80)	23
10.2.3.	L'insuffisance ou l'absence de crédit.....	23

11.	La procédure ordinaire d'exécution d'une dépense	24
11.1.	La proposition d'engagement d'une dépense	24
11.2.	Le visa du contrôleur financier	25
11.3.	L'engagement d'une dépense	25
11.4.	La liquidation d'une dépense	25
11.5.	L'ordonnancement d'une dépense	26
11.6.	Le visa du contrôleur financier	26
11.7.	Le paiement d'une dépense	26
11.8.	L'imputation budgétaire d'une dépense.....	26
11.9.	L'exercice budgétaire et les différentes étapes d'une dépense budgétaire.....	27
12.	La fin de l'exercice budgétaire.....	27
12.1.	Les excédents de crédits non-utilisés	27
12.2.	Le compte général (L10-12)	27
12.3.	La réserve budgétaire.....	27
13.	Législation applicable à l'exécution budgétaire	28

Remarque :

Cx indique l'article de référence de la Constitution

Lx indique l'article de référence de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat

1. Définition du budget

Le budget de l'Etat est une prévision chiffrée des recettes et des dépenses pour l'exercice à venir. Etant donné que ces prévisions, établies par le gouvernement (pouvoir exécutif) sont soumises au vote de la Chambre des Députés (pouvoir législatif), le budget peut également être défini comme étant l'autorisation qui est donnée au pouvoir exécutif de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses qui sont inscrites dans le budget. C'est d'ailleurs l'article 104 de la Constitution qui veut que le budget soit voté par la Chambre des Députés.

L'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat donne la définition suivante du budget : « 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. »

Du point de vue « **forme** », le budget est donc un **acte législatif**, c.-à-d. une loi ; du point de vue du « **contenu** », le budget constitue un plan émergeant de façon détaillée les moyens disponibles et des buts poursuivis c.-à-d. l'emploi que l'Etat entend faire de ses ressources financières. Dans le passé, les missions principales incombant à l'Etat se limitaient principalement à l'exercice de tâches administratives, policières, militaires et judiciaires. Le rôle de l'Etat s'est toutefois progressivement modifié suite à l'intervention sans cesse croissante de l'Etat dans les différents domaines de l'activité économique et sociale. Dès lors le budget constitue également un **acte politique** dans la mesure où il constitue la traduction chiffrée des priorités et options prises par le gouvernement en vue de réaliser les objectifs de son programme gouvernemental.

2. Les principes budgétaires

Le budget est établi et exécuté suivant quatre grands principes, communément appelées « principes budgétaires », à savoir :

2.1. L'annualité

Le principe de l'annualité est formellement posé par l'article 104 de la Constitution qui dit que « Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. » (Par la loi des comptes il y a lieu d'entendre le compte général). Mais déjà l'article 100 de la Constitution qui dit que « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. - Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées » exclut toute autre périodicité que l'annualité.

De ces deux articles découle d'ailleurs aussi la nécessité que le budget soit voté antérieurement au début de l'exercice budgétaire (cf. chapitre 4. ci-après).

Le fait que le budget est une loi annuelle et que cette loi s'applique exclusivement à l'exercice pour lequel elle est votée, garantit ainsi à la Chambre des Députés un droit de regard permanent sur la politique budgétaire et financière du Gouvernement, qui ne peut pas agir arbitrairement au cours de toute la législature, mais doit respecter les règles et les limites fixées chaque année par la Chambre des Députés dans le budget. En effet, si la Chambre refusait de voter le budget, le Gouvernement serait contraint de démissionner faute de disposer des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre sa politique.

2.1.1. L'exercice budgétaire - notion et durée

Le rattachement à une année déterminée des recettes et des dépenses de l'Etat peut s'opérer suivant 2 systèmes :

- le système de l'exercice
- le système de gestion

Suivant le système de l'exercice, constituent des recettes respectivement des dépenses d'une année, toutes les créances acquises et toutes les dettes résultant d'engagements pris au cours d'une même année, quel que soit la date du recouvrement respectivement du paiement effectif. Le système de l'exercice comporte inévitablement une période complémentaire qui s'ajoute à l'année considérée pour permettre l'exécution matérielle des opérations de recettes et de dépenses. La loi prévoit ainsi une période complémentaire restreinte de trois mois pour terminer les opérations relatives aux recouvrements des recettes non fiscales et de quatre mois pour effectuer le paiement des dépenses engagées jusqu'à fin décembre de l'exercice N.

D'après le système de gestion, en revanche, ne constituent des recettes ou des dépenses d'une année déterminée que les recettes effectivement encaissées respectivement les dépenses effectivement payées au cours de cette année.

Le système de l'exercice présente l'avantage que sont regroupés tous les actes d'exécution qui ont été autorisés par le budget applicable à cette période. Les autorités financières peuvent ainsi, après la clôture de l'exercice, effectuer un rapprochement entre les prévisions budgétaires et le budget exécuté.

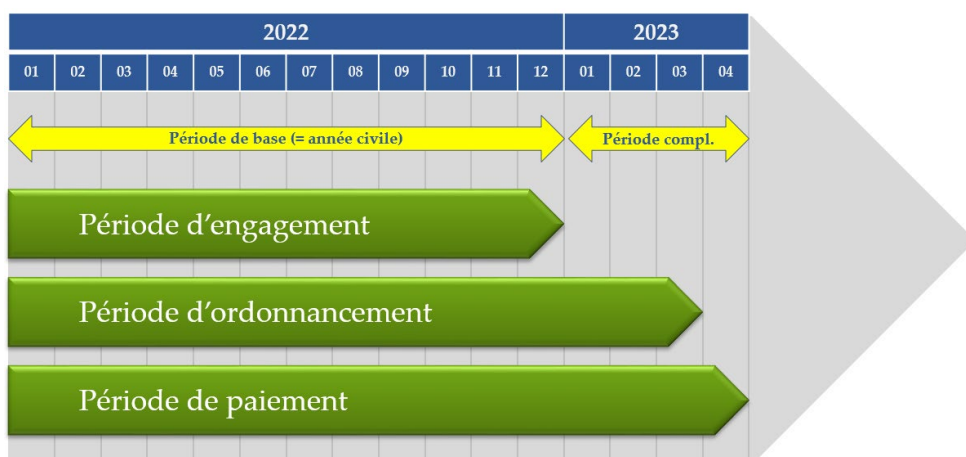
Si le système de gestion offre l'avantage de permettre la reddition des comptes dans un bref délai à partir de la clôture de l'année budgétaire (absence de période complémentaire), il présente cependant des inconvénients majeurs. En effet, dans le système de gestion des dépassements des crédits risquent de passer inaperçus par le report des dettes d'un exercice à l'autre. En outre, il nécessite l'établissement pour chaque crédit d'un montant pour les engagements et d'un montant pour les paiements et rend un contrôle parlementaire efficace plus difficile.

Les conséquences directes du principe de l'annualité sont :

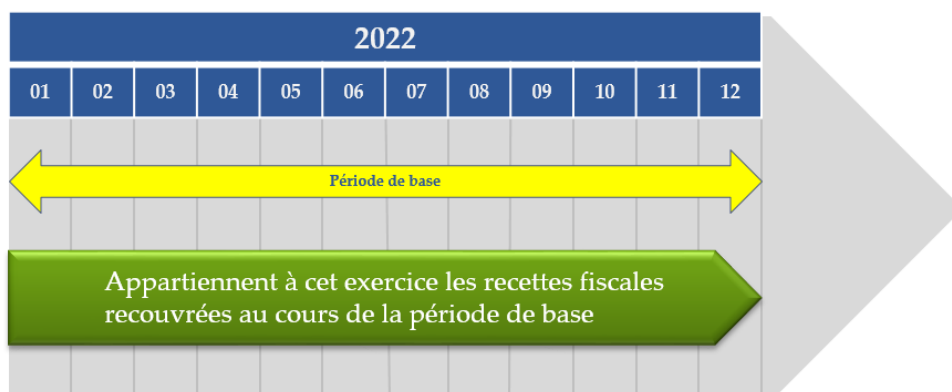
- Les crédits inscrits au budget ne peuvent être utilisés que pour payer les dépenses se rapportant à l'exercice afférent.
- Les crédits non utilisés à la fin de l'exercice tombent en économie et ne peuvent par conséquent plus être utilisés pour payer des dépenses ultérieures.

Schématiquement, l'exercice budgétaire se présente donc comme suit :

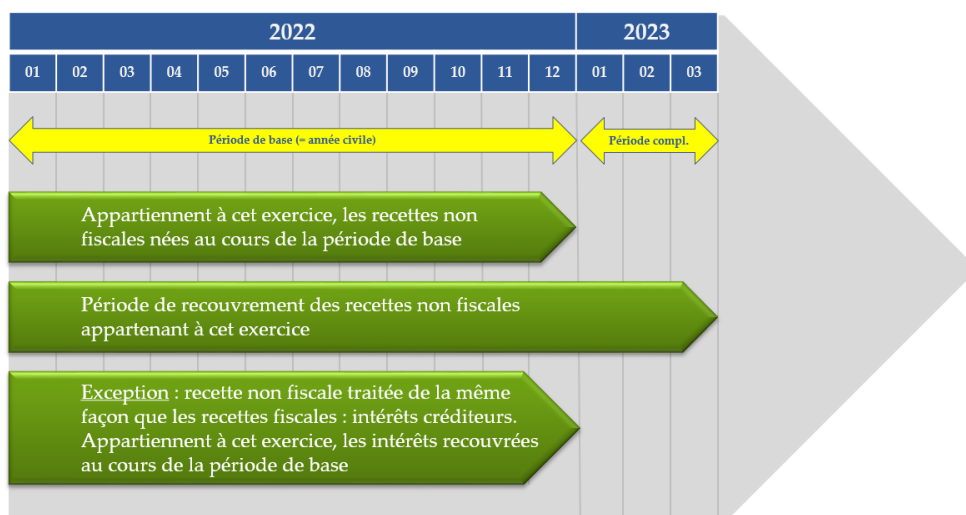
- en matière de dépenses :



- en matière de recettes fiscales :



- En matière de recettes non fiscales :



2.2. L'unité

Le principe de l'unité veut que l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses de l'Etat se rapportant à un exercice budgétaire soient réunis dans un seul et unique document, ce qui permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble des opérations financières de l'Etat et facilite la tâche d'établir un budget en équilibre. Il suffit donc d'additionner les recettes et les dépenses et de juxtaposer ces deux chiffres pour constater si les finances publiques sont en équilibre, en excédent ou en déficit. L'unité interdit donc en principe les recettes et dépenses hors budget (qui échapperaient au vote et par là à l'autorisation de la Chambre des Députés) ainsi que la multiplicité des budgets. Il arrive toutefois que le budget voté soit ponctuellement amendé au cours de l'exercice par une autre loi.

Exception au principe de l'unité :

Dans ce contexte, il importe de remarquer que seules les recettes et dépenses de l'Etat central sont ici visées et non pas l'ensemble absolu des pouvoirs publics. Par Etat central on entend uniquement les départements ministériels et les administrations sous-jacentes qui ont tous la même personnalité juridique. Ne sont donc pas comprises dans le budget de l'Etat, les opérations financières des établissements publics, qui, bien que faisant partie intégrante des pouvoirs publics, ont une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat central et qui disposent de ce fait d'une certaine autonomie financière.

Bien que nombre des établissements publics bénéficient chaque année de dotations financières de la part de l'Etat central (qui elles figurent comme dépenses au budget de l'Etat) pour couvrir leurs frais de fonctionnement, ils établissent leur propre budget et tiennent une comptabilité commerciale à la façon des entreprises privées. On parle alors de **débudgétisation** de recettes et dépenses de pouvoirs publics. Il y a aussi des établissements publics qui réalisent un bénéfice qui doit du moins partiellement être versé à l'Etat central. Ces versements figurent alors comme recettes au budget de l'Etat.

Exemples d'établissements publics :

- Entreprise des P & T
- Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)
- Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)
- Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF)
- Caisses de maladie / pension
- Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL)
- Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte (Philharmonie)
- Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean (MUDAM)
- Radio socio-culturelle 100.7
- Centre national sportif et culturel (Coque)
- Centre de musiques amplifiées (Rockhal)
- Université du Luxembourg
- Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS)

2.3. L'universalité

Ce principe a une double acceptation:

Il exige d'abord la **non-compensation** (ou non-contraction) entre recettes et dépenses, ce qui veut dire que toutes les recettes et dépenses doivent obligatoirement être inscrites au budget avec leur montant brut. En d'autres mots, ce principe interdit toute compensation entre recettes et dépenses et de ne faire figurer au budget que le solde de l'opération.

Ensuite, et en complément à la non-compensation, s'ajoute la **non-affectation** entre recettes et dépenses ce qui veut dire qu'il est interdit d'utiliser une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée. L'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose notamment que « l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses, sauf dérogations prévues par la loi ». Il ne peut donc y avoir de lien direct entre une recette et une dépense.

Toutefois, il existe des exceptions légales au principe de non-affectation. L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose notamment que « les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat ». Le montant emprunté au cours d'un exercice budgétaire ne peut donc en aucun cas dépasser le total des dépenses en capital de cet exercice. Une autre dérogation au principe de non-affectation est p.ex. constituée par l'impôt de solidarité, qui est entièrement destiné au Fonds pour l'emploi.

La non-affectation n'interdit pourtant pas d'instituer une nouvelle taxe en vue du financement d'une nouvelle dépense précise. Le montant de la recette prévue et le montant de la dépense autorisée sont inscrits au budget. Lors de l'exécution du budget, la dépense pourra être effectuée jusqu'à concurrence du crédit voté, même si la taxe n'avait pas le rendement escompté. Inversement, la dépense reste limitée au crédit voté même si la taxe s'avère supérieure aux prévisions. La recette et la dépense s'exécute donc l'une indépendamment de l'autre. Ainsi il est évité que l'exécution du budget de l'Etat ne soit freinée et perturbée par des recettes qui se feraient attendre.

2.4. La spécialité

Les recettes et les dépenses d'un exercice ne sont pas établies et votées en bloc, mais de façon très détaillée. L'article 3(4) de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose même que « l'article budgétaire ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique ». Les articles indiquent donc, dans leur libellé, avec précision l'objet et la nature économique de la recette ou de la dépense que le Gouvernement est autorisé à faire. Ceci permet à la Chambre des Députés de suivre et de contrôler la politique budgétaire et financière du Gouvernement avec l'efficacité voulue.

Exception : Par le transfert de crédit d'un article sur un autre au sein de la même section budgétaire (cf. chapitres 7. et 12.2.3. ci-après), le Gouvernement a toutefois la possibilité d'alléger du côté dépenses la rigidité du budget voté par la Chambre des Députés.

3. L'équilibre budgétaire, les réserves et la dette publique

L'équilibre budgétaire constitue le premier objectif poursuivi par le ministre ayant le budget dans ses attributions lors de la mise au point du projet de budget. Un budget en équilibre comporte des recettes plus ou moins suffisantes pour couvrir les dépenses et constitue le signe évident d'une saine politique budgétaire et financière conduite par le Gouvernement.

Or, comme l'exécution du budget voté n'est pas insensible aux variations conjoncturelles de l'économie du pays, un équilibre ne peut pas toujours être réalisé. Si l'exécution du budget présente un surplus, l'Etat constitue des réserves ou peut réduire sa dette. Par contre si l'exécution du budget accuse un déficit, l'Etat doit puiser dans ses réserves ou, à défaut de réserves, doit émettre de nouveaux emprunts pour couvrir ce déficit. Le but d'une saine politique budgétaire se trouve donc atteint si l'équilibre est réalisé en moyenne ; le déficit d'une année étant compensé par l'excédent d'autres années.

Un déficit répété entraîne inévitablement l'épuisement progressif des réserves et dans sa foulée l'augmentation progressive de la dette de l'Etat. Dans ce contexte, il y a lieu de citer l'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 qui dispose que « les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat » et par conséquent uniquement au budget des dépenses en capital. L'idée à l'origine de cette entorse au principe de non-affectation tend à obliger le ministre ayant le budget dans ses attributions à analyser l'origine structurelle d'un déficit budgétaire. Si celui-ci est originaire du budget des dépenses courantes, le

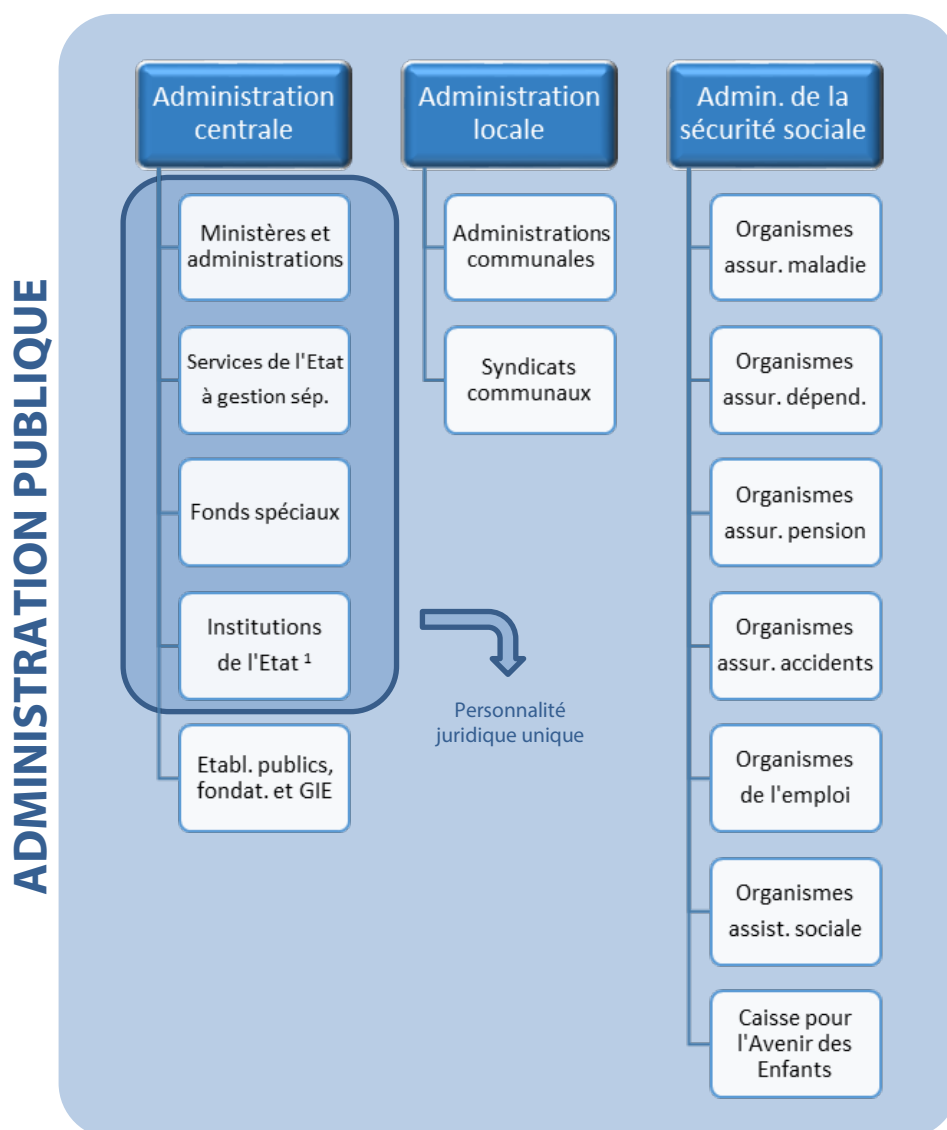
Gouvernement est obligé de combler ce déficit, soit par une réduction des dépenses courantes, soit par une augmentation des impôts, soit par l'ensemble de ces deux mesures. Le recours à de nouveaux emprunts est interdit pour le financement du budget des dépenses courantes. Le but de l'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 est donc d'éviter le financement des dépenses de fonctionnement de l'Etat par des emprunts.

3.1. Le traité de Maastricht, le pacte de stabilité et de croissance et le semestre européen

Le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont établi eux-aussi deux limites importantes :

- le déficit public ne peut en aucun cas dépasser la valeur de 3% du PIB
- la dette de l'administration publique ne peut être supérieure à 60% du PIB

Par déficit public et dette publique de l'administration publique au sens du traité de Maastricht et du PSC, il y a lieu d'entendre le déficit et la dette non seulement de l'Etat central (Gouvernement central ou Administration centrale) mais de l'ensemble de l'Administration publique (pouvoirs publics au sens le plus large) c.-à-d. de l'Administration centrale, de l'Administration locale et des Administrations de la Sécurité sociale (voir schéma en-dessous). Le champ de couverture, et par là l'ordre de grandeur du déficit et de la dette publique selon *Maastricht*, est donc sensiblement différent du déficit que peut présenter le budget de l'Etat qui fait l'objet du présent cours. Le déficit budgétaire proprement dit (différence entre recettes et dépenses) peut donc considérablement différer du déficit selon *Maastricht*.



¹ Par institutions de l'Etat, on entend : la Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat

Suite à de diverses directives européennes, l'Etat luxembourgeois a également adopté en date du 12 juillet 2014 la loi relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Les lois de programmation pluriannuelle font partie intégrante de notre encadrement législatif dans le domaine des finances publiques.

Ces lois de programmation ont pour finalité de définir les orientations financières pluriannuelles des 3 secteurs de l'Administration publique : l'Etat central, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Ces orientations pluriannuelles s'insèrent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les deux innovations essentielles des lois de programmation financière résident dans le fait qu'elles présentent une vision globale ainsi qu'une vision pluriannuelle des finances des 3 secteurs de l'Administration publique.

Pour ce qui est tout d'abord de la **vision globale**, il convient de rappeler que les finances publiques se réduisaient traditionnellement aux seules finances de l'Etat central et omettaient régulièrement les deux autres composantes qui constituent toutefois des piliers importants de la situation financière de l'Administration publique.

La nouvelle loi de programmation des finances publiques constitue un moyen efficace pour prendre en compte et pour apprécier les finances publiques dans leur globalité. Le périmètre de ce nouveau mécanisme embrasse en effet l'ensemble des finances de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Aux termes de la loi précitée du 12 juillet 2014, la loi de programmation pluriannuelle a pour mission principale d'arrêter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de l'Administration publique ainsi que la trajectoire d'ajustement qui permet sa réalisation. Cette nouvelle législation a également pour but de présenter l'évolution de la dette publique ainsi que la décomposition des soldes annuels par sous-secteur des administrations publiques.

A côté de la vision globale des finances publiques, la seconde caractéristique de la nouvelle législation sur la programmation financière se résume dans sa **vision pluriannuelle** : l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014 précise que la programmation financière couvre une période mobile de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes.

En 2010 a été élaboré le principe du semestre européen, sous l'effet de la crise économique mondiale (débutée en 2008) et de la crise des dettes souveraines en Europe (surtout depuis 2010). Ces deux événements internationaux ont affecté l'Union Européenne et ses États membres de diverses manières et ont montré la nécessité d'une gouvernance économique et budgétaire plus intégrée et mieux coordonnée au sein de l'UE. L'objectif principal du semestre européen est d'avancer vers une Union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et plus intégrée, capable de mieux résister aux chocs économiques internationaux, et de développer une économie prospère à long terme (objectifs repris dans la stratégie Europe 2020) et de maîtriser aux mieux les finances publiques de l'ensemble des États membres.

Pour mieux coordonner les politiques économiques et budgétaires des États membres, surtout pour éviter les déficits publics excessifs, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC, mis en place en 1997) a été fortement modifié pour mieux répondre aux défis actuels. Chaque année, le calendrier du semestre européen prévoit que les États membres établissent leur PSC au 30 avril.

4. L'élaboration du projet de budget

4.1. Au niveau gouvernemental

Vu l'importance et l'urgence de cette loi d'initiative gouvernementale qui devra être applicable à partir du 1^{er} janvier de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice et qui de ce fait doit être voté et publié avant la fin de l'année antérieure, sa mise au point et son instruction doivent se faire selon un calendrier rigoureux.

D'après la « procédure budgétaire » fixée par la Chambre des Députés, le ministre ayant le budget dans ses attributions saisit la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année subséquente au cours de la 3^e semaine du mois d'octobre au plus tard. Afin que ce délai puisse être respecté, le gouvernement s'est fixé le calendrier suivant pour les différentes étapes de la préparation du projet de budget.

4.1.1. La circulaire budgétaire (mars)

Chaque année, au cours du mois d'avril au plus tard, le ministre ayant le budget dans ses attributions invite, par sa « circulaire budgétaire », les départements ministériels à présenter endéans un mois leurs propositions budgétaires pour l'exercice suivant. Cette circulaire contient diverses directives d'ordre politique et technique à observer par les ministères lors de l'établissement de leurs propositions. Ainsi p.ex. elle indique la cote d'application à mettre en compte pour le calcul des dépenses liées directement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

4.1.2. L'établissement des propositions budgétaires (mi-avril)

Dès réception de la circulaire budgétaire, les départements ministériels disposent en général d'un délai d'un mois pour élaborer leurs propositions en se conformant aux instructions de la circulaire et en maintenant leurs demandes de crédits dans la limite du strict nécessaire (saine politique budgétaire). Les propositions budgétaires doivent être étayées de commentaires, de détails et de calculs permettant à l'Inspection Générale des Finances (IGF) de vérifier la nécessité et l'exactitude des crédits demandés. Les propositions doivent être remises au Ministère des Finances respectivement à l'IGF au plus tard fin avril-début mai.

Le Ministère des Finances s'occupe lui-même de l'établissement des propositions concernant les recettes.

4.1.3. L'examen des propositions budgétaires par l'IGF (mi-avril / début juin)

Dès réception, l'Inspection générale des finances procédera, conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 10 mars 1969, à un examen préparatoire des propositions budgétaires.

Il est rappelé à cet égard que, suivant l'article 7 de la même loi, l'Inspection doit recevoir communication de tous les documents et dossiers qu'elle demande à ces fins; elle peut en outre s'entourer de tous les renseignements qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission. Les fonctionnaires chargés de l'élaboration des propositions budgétaires des départements ministériels devront donc tenir ou, si nécessaire, mettre à la disposition de l'Inspection générale des finances toutes les pièces et lui fournir toutes les données dont elle aura besoin en vue de vérifier la nécessité et l'exactitude des crédits proposés.

Ensuite l'Inspection générale des finances entreprendra, avec les délégués des départements ministériels, un examen contradictoire des propositions budgétaires.

Lors de ces examens contradictoires, les représentants de l'Inspection générale des finances et ceux des départements ministériels auront pour mission d'accorder les propositions budgétaires - pour autant que de besoin et dans la mesure du possible - avec les directives de politique budgétaire dont question ci-dessus.

Afin de les mettre en mesure de participer à l'élaboration et, ensuite, à la discussion des propositions budgétaires, les fonctionnaires qui seront habilités à représenter leurs départements respectifs pendant cette phase de mise au point du projet de budget sont à désigner dès la remise des propositions budgétaires.

Pour que la plupart des problèmes, notamment tous les problèmes courants, puissent être vidés au cours de ces examens contradictoires et que le nombre des questions à débattre sur le plan gouvernemental soit réduit au strict minimum, à savoir aux affaires importantes à caractère politique, les fonctionnaires mandatés des départements ministériels devront être choisis parmi les cadres dirigeants et devront être munis des pouvoirs nécessaires.

En vue d'assurer un déroulement satisfaisant des examens contradictoires, chaque département ministériel ne pourra être représenté en principe que par un seul délégué. Au besoin, celui-ci pourra cependant se faire assister par l'un ou l'autre expert.

Fin juin, une 1^{ère} esquisse du projet de budget est présentée en Conseil de Gouvernement.

4.1.4. La mise au point définitive du projet de budget (septembre)

Début septembre, la mise au point du projet de budget passe dans sa phase finale. Dans un premier temps la Ministre ayant le budget dans ses attributions accueille séparément ses collègues-ministres pour discuter les problèmes qui n'ont pas pu être vidés au cours de l'examen contradictoire des propositions budgétaires avec l'IGF. Dans une seconde phase, le Gouvernement se réunit en séance plénière pour fixer les options politiques à prendre et arrêter définitivement le projet de budget.

Dans l'intérêt de la préparation des réunions interministérielles et des séances plénières du Conseil de Gouvernement, les avis de l'Inspection générale des finances concernant les propositions budgétaires seront communiqués aux Membres du Gouvernement au fur et à mesure qu'ils seront disponibles.

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année subséquente est ensuite imprimé dans la teneur arrêté par le Gouvernement en Conseil.

4.1.5. Le dépôt du projet de budget à la Chambre des Députés et la saisine des instances consultatives (octobre)

Au cours du mois d'octobre, lors d'un acte solennel, le ministre ayant le budget dans ses attributions remet le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année subséquente, avec l'arrêté de dépôt du Grand-Duc, au Président de la Chambre des Députés. Par l'acte de dépôt, le contenu du projet de budget devient officiellement public.

Immédiatement après le dépôt, le ministre ayant le budget dans ses attributions transmet le projet de budget au Conseil d'Etat ainsi qu'aux chambres professionnelles pour avis. C'est en raison de son importance pour l'ensemble du pays que le projet de budget doit être soumis pour avis aux cinq chambres professionnelles.

Ces instances sont invitées à rendre au ministre ayant le budget dans ses attributions leurs avis le 15 novembre au plus tard. Les avis émis par les chambres professionnelles sont transmis à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat.

4.2. Au niveau parlementaire

4.2.1. L'instruction par la Chambre des Députés (octobre/décembre)

- Travaux de la Commission des Finances et du Budget

Comme tous les projets de loi, le projet de budget est d'abord instruit dans une commission parlementaire, en l'occurrence la commission des finances et du budget. Cette commission peut inviter à ses réunions les membres du Gouvernement pour les entendre dans leurs exposés et explications. Son rapport doit être approuvé au plus tard le vendredi précédant sa présentation en séance publique et au plus tard le 30 novembre.

- Le compte prévisionnel

Le compte prévisionnel constitue un compte intermédiaire entre le budget voté et le compte général et est établi chaque année au mois de novembre par l'IGF. Il a pour but de fournir une image aussi précise que possible sur l'exécution probable du budget en cours. Ceci facilite d'un côté, aux instances législatives et consultatives, l'examen du projet de budget pour l'exercice suivant et permet d'un autre côté au Gouvernement de prendre, en meilleure connaissance de cause, certaines décisions en rapport avec le budget en cours et ceci avant la clôture définitive de l'exercice.

Le compte prévisionnel constitue donc un simple instrument de travail qui n'est pas prescrit par la loi et qui n'est soumis à aucun vote.

- Débats en séance publique

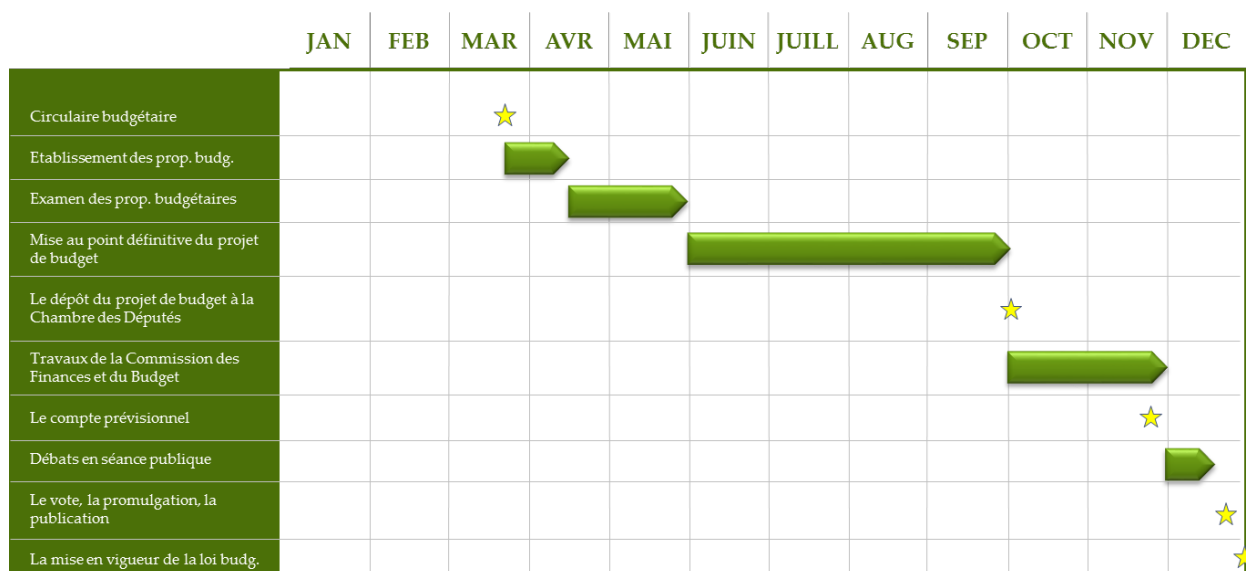
Le rapport est présenté à la Chambre lors de la séance publique du 1er mardi qui suit l'approbation pré-mentionnée (donc 1er mardi du mois de décembre).

Lors de la séance publique du lendemain, le Gouvernement présente le projet à la Chambre. A cet effet, le ministre ayant le budget dans ses attributions prononce son discours budgétaire devant les députés. La semaine suivante, la Chambre entame la discussion en séance publique du projet de loi. Celle-ci est limitée à une semaine et ne porte que sur la politique financière et budgétaire du Gouvernement.

4.2.2. Le vote, la promulgation, la publication et la mise en vigueur

L'instruction par la Chambre des Députés se termine par le vote du projet de loi au plus tard le jeudi de la 3^e semaine entière du mois de décembre.

Après le vote, le Grand-Duc promulgue le texte voté par la Chambre des Députés qui devient de ce fait une loi portant la date de la signature du Chef de l'Etat. Pour que l'entrée en vigueur puisse avoir lieu au 1^{er} janvier, la publication au Mémorial doit également avoir lieu avant la fin de l'année.



5. La structure et le contenu du budget

Le document imprimé « Budget de l'Etat » comporte les trois éléments distincts suivants :

- le texte de loi communément appelé loi budgétaire
- les tableaux annexés des recettes et des dépenses
- le règlement grand-ducal portant exécution du budget

5.1. La loi budgétaire

La loi budgétaire comporte comme toutes les lois, une série d'articles de texte arrêtant des dispositions, prescriptions et autorisations.

Son premier article arrête traditionnellement les montants totaux du budget des recettes courantes et du budget des recettes en capital et la somme de ces deux chapitres, de même que les montants totaux du budget des dépenses courantes et du budget des dépenses en capital et la somme de ces deux chapitres. Par ailleurs, il renvoie aux tableaux annexés pour les détails.

Conformément aux prescriptions de la Constitution, son deuxième article comporte la reconduction des lois fiscales.

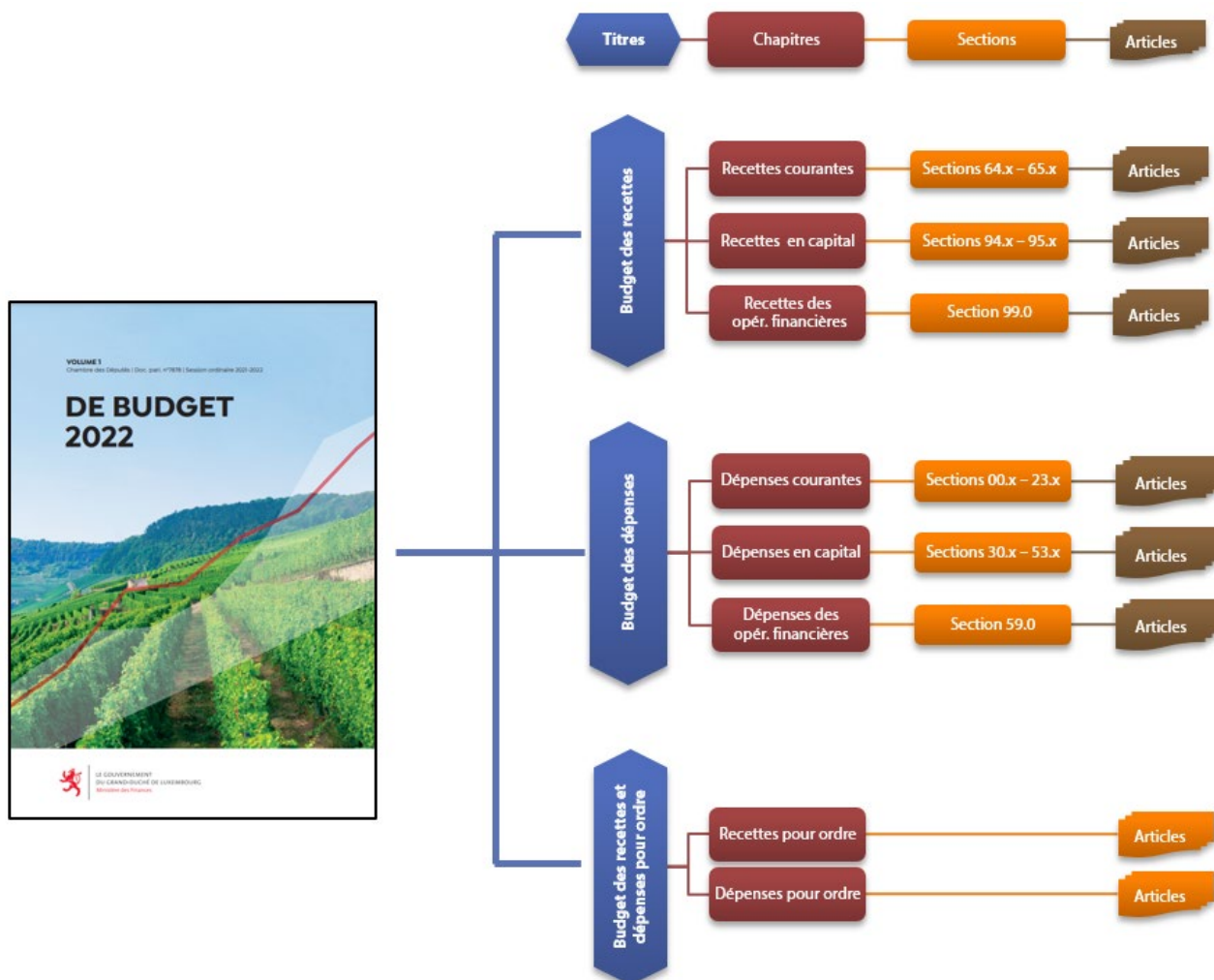
Bien que le budget proprement dit (autorisation de dépense) ne soit valable que pour l'exercice pour lequel il est voté, la loi budgétaire peut comporter des dispositions qui restent en vigueur au-delà de l'exercice auquel elle se rapporte.

5.2. Les tableaux annexés des recettes et des dépenses

Les tableaux des recettes et des dépenses, qui constituent le budget proprement dit, sont en fait des annexes à la loi budgétaire (cf. art. 1 de la loi budgétaire).

L'article 3(3) de la loi sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat dispose que « le budget est subdivisé en titres, chapitres, sections et articles ».

Schématiquement :



5.2.1. Les recettes courantes (chapitre I)

Ce chapitre comporte toutes sortes de recettes fiscales et non-fiscales comme p.ex. l'impôt sur le revenu, la plupart des recettes domaniales, les droits d'accise autonomes sur les huiles minérales et les cigarettes, les taxes sur les véhicules automoteurs, les recettes de participations, les recettes d'intérêts sur fonds placés, etc.

5.2.2. Les recettes en capital (chapitre II)

Ce chapitre comporte les recettes provenant de la vente de terrains, d'immeubles et de biens meubles durables, les droits de succession, etc.

Rappelons dans ce contexte que l'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose que les recettes provenant de l'émission d'emprunt ne peuvent servir qu'au financement des projets d'investissement, c.-à-d. du budget des dépenses en capital.

5.2.3. Les recettes des opérations financières (chapitre III)

Ce chapitre comporte principalement les recettes provenant de la vente de participations, le produit d'emprunts nouveaux et les recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires

5.2.4. La distinction entre recettes fiscales et non-fiscales

Bien qu'au budget, les quelques 200 articles de recettes de nature économique diverse, sont catégorisées en recettes courantes et recettes en capital, la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat fait encore une deuxième catégorisation, à savoir les recettes fiscales et les recettes non-fiscales. Cette deuxième catégorisation n'est pas apparente au budget et aussi bien les recettes courantes que les recettes en capital comportent des recettes fiscales et non-fiscales. Il se peut même qu'à l'intérieur d'une même section soient mêlés des articles de recettes fiscales et non-fiscales. Cette deuxième distinction joue pourtant un rôle important dans l'exécution du budget :

- Les recettes fiscales (L40+41)

La loi définit les recettes fiscales comme les produits des impôts, droits et taxes. Les conditions et les modalités de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des recettes fiscales sont déterminées par la législation propre à chaque recette fiscale. Les recettes fiscales représentent plus de 96% du budget des recettes.

- Les recettes non fiscales (L42-44)

Comme la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ne définit pas les recettes non fiscales, on peut en déduire que ce sont toutes les autres recettes qui ne tombent pas sous la définition des recettes fiscales. 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.

5.2.5. Les sections et articles

Le chapitre du budget des recettes courantes, le chapitre du budget des recettes en capital et le chapitre des recettes des opérations financières, pour lesquels seul le Ministère des Finances est compétent, sont également subdivisés en sections regroupées par administration compétente pour le recouvrement des recettes en question. Il s'agit notamment des trois administrations fiscales (Douanes-Enregistrement-Contributions) et de la Trésorerie de l'Etat.

5.2.6. Les dépenses courantes (chapitre IV)

Ce chapitre comporte les dépenses de fonctionnement de l'Etat comme p.ex. les rémunérations du personnel de l'Etat, les biens et services consommables, les intérêts de la dette publique, les subventions courantes, les travaux n'augmentant pas la valeur du patrimoine de l'Etat (réparations et entretiens), les crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux l'Etat qui ne sont pas des fonds d'investissement, etc.

5.2.7. Les dépenses en capital (chapitre V)

Ce chapitre comporte les dépenses d'investissement de l'Etat comme p.ex. les acquisitions de biens meubles durables (machines, voitures, etc.), les prises de participations de l'Etat dans le capital d'entreprises publiques ou privées, l'octroi de crédits aux secteurs publics et privés, les crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux d'investissements de l'Etat, etc.

5.2.8. Les dépenses des opérations financières (chapitre VI)

Ce chapitre comporte surtout les dépenses d'amortissement de la dette publique, les dépenses de location à long terme d'immeubles scolaires et administratifs pour les besoins de l'Etat et l'acquisition de participations.

5.2.9. Les sections et articles

Le chapitre du budget des dépenses courantes, le chapitre du budget des dépenses en capital et le chapitre des dépenses des opérations financières sont subdivisés en sections, qui sont regroupées par département ministériel et qui correspondent chacune soit à une administration ou un service soit à un ensemble de dépenses relevant de la compétence de ce Ministère. Les sections sont composées d'articles couvrant chacun des dépenses de même nature économique.

5.2.10. Les recettes pour ordre (chapitre VII)

Ce chapitre comporte d'une part des recettes encaissées par l'Etat et qui en tout ou en partie (le partage se fait alors sur base de clés de répartition et décomptes périodiques) sont destinées à des tiers et qu'il s'agit par la suite de faire suivre à ces tiers. Il s'agit par exemple ici :

- de l'impôt commercial communal perçu par l'Administration des Contributions directes pour compte des communes.
- des recettes perçues par l'Administration des Douanes et Accises pour compte de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL)
- de la TVA perçue par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines pour compte de l'Union Européenne (UE)

D'autre part, ce chapitre comporte aussi des fonds reçus de la part de tiers et qu'il s'agit par la suite de dépenser pour un objet déterminé au nom et pour compte de ces tiers. Il s'agit notamment ici des concours financiers que le Luxembourg reçoit de la part de l'Union Européenne pour des projets nationaux déterminés.

5.2.11. Les dépenses pour ordre (chapitre VIII)

Sont comptabilisées au budget des dépenses pour ordre, toutes les opérations de transfert aux ayants droit des sommes encaissées au budget des recettes pour ordre¹. Il en résulte qu'en principe, le montant des dépenses pour ordre est identique au montant des recettes pour ordre. Le budget pour ordre est donc, en principe, en parfait équilibre sinon en surplus.

Recettes pour ordre					
Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2020 Compte provisoire	2021 Budget voté	2022 Projet de Budget
CHAPITRE VII					
RECETTES POUR ORDRE					
3 (00.00)	13.90	Recettes pour le compte de l'Union Européenne en matière de droits de douane et de montants agricoles institués dans le cadre de la politique agricole commune.....	23.946.472	24.000.000	24.000.000
4 (00.00)	13.90	Taxe sur la valeur ajoutée: part de la recette e-commerce collectée pour les autres Etats membres.....	379.491.605	430.000.000	316.000.000
6 (00.00)	13.90	Rémunération de personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées: avances aux autorités militaires alliées pour le financement de cette rémunération.....	396.751	500.000	500.000
7 (00.00)	13.90	Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).....	35.845.034	32.350.000	35.550.000
8 (42.00)	13.90	Stockage public de produits agricoles pour le compte de l'Union Européenne: recettes provenant de l'écoulement de produits agricoles achetés par les organismes d'intervention et recettes connexes; versements de l'Union Européenne pour la couverture des pertes résultant éventuellement de l'écoulement des mêmes produits.....	—	100	100
10 (10.00)	13.90	Produit de l'impôt commercial communal.....	927.263.554	900.000.000	950.000.000

Dépenses pour ordre					
Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2020 Compte provisoire	2021 Budget voté	2022 Projet de Budget
CHAPITRE VIII					
DEPENSES POUR ORDRE					
(Crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice)					
3 (12.16)	13.90	Dépenses pour le compte de l'Union Européenne en matière de droits de douane et de montants agricoles institués dans le cadre de la politique agricole commune.....	23.946.472	24.000.000	24.000.000
4 (00.00)	13.90	Taxe sur la valeur ajoutée: part de la recette e-commerce collectée pour les autres Etats membres.....	379.491.605	430.000.000	316.000.000
6 (00.00)	13.90	Rémunération de personnel civil pour le compte d'autorités militaires alliées: dépenses résultant de cette rémunération; remboursement d'avances aux autorités militaires alliées.....	323.868	500.000	500.000
7 (00.00)	13.90	Interventions financières du fonds européen agricole de garantie (FEAGA).....	28.099.599	32.350.000	35.550.000
8 (00.00)	13.90	Stockage public de produits agricoles pour le compte de l'Union Européenne: dépenses résultant de l'achat et de la vente de produits agricoles par les organismes d'intervention; versement à l'Union Européenne des excédents de recettes réalisés éventuellement sur l'écoulement des mêmes produits.....	—	100	100
10 (00.00)	13.90	Impôt commercial communal: versement aux communes du produit de l'impôt.....	927.263.554	900.000.000	950.000.000
Détail:					
a) Alimentation du fonds de dotation globale des communes.....			801.000.000		
b) Participation directe des communes.....			149.000.000		
Total.....			950.000.000		

5.3. Le règlement grand-ducal d'exécution

Le règlement grand-ducal portant exécution du budget est un acte du pouvoir exécutif (Grand-Duc + Gouvernement). Par cet arrêté grand-ducal, les membres du Gouvernement sont autorisés, chacun dans son département, à disposer des crédits portés au budget des dépenses. Par ailleurs, il dispose que les ministres ordonneront et régleront, en se conformant aux lois et règlements, les dépenses qui, par leur nature, rentrent dans le libellé des articles respectifs. En outre, ce règlement détermine certains articles à charge desquels l'ordonnancement doit se faire conjointement par deux membres du Gouvernement.

¹ C'est dans le souci de ne pas gonfler le budget propre de l'Etat que ces opérations pour ordre figurent sous un titre distinct.

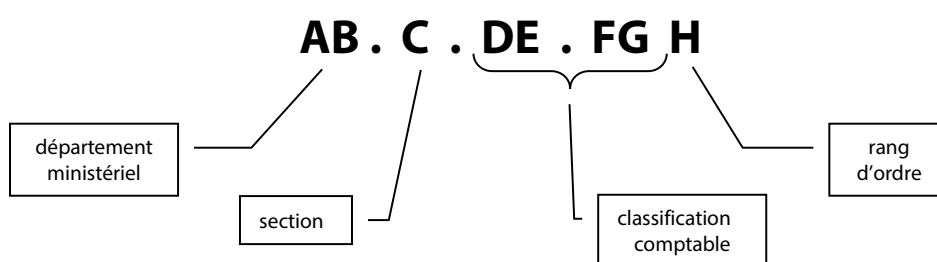
6. L'article budgétaire

Par application du principe de la spécialité, chaque section est subdivisée en articles. Chaque article ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique (L3(4)).

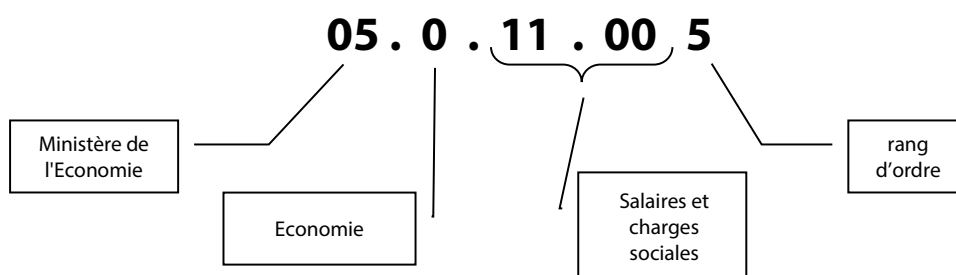
Chaque article de recette et de dépense du budget se compose d'un numéro, d'un code économique, d'un code fonctionnel, d'un libellé et d'un montant appelé *prévision* pour les recettes respectivement *crédit* pour les dépenses.

6.1. La numérotation

Chaque article budgétaire (à l'exception de ceux du budget des recettes et dépenses pour ordre) porte un numéro à 8 chiffres se présentant sous la forme suivante :



Exemple :



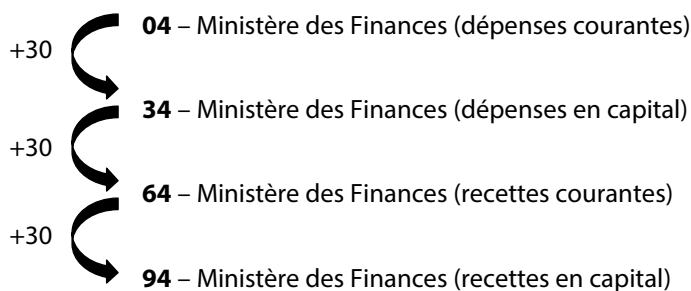
05.0 — Economie

Article	Code écon.	Code fonct.	Libellé	2022 Crédits
			05 — MINISTERE DE L'ECONOMIE	
			Section 05.0 — Economie	
11.005	11.11	11.10	Rémunération du personnel.....	25.336.635

Si un département est présent dans les 4 chapitres, les différents codes sont séparés par des multiples de 30.

- si AB = 00 – 29 ➡ dépense courante
- si AB = 30 – 59 ➡ dépense en capital
- si AB = 60 – 89 ➡ recette courante
- si AB = 90 – 99 ➡ recette en capital

Pour donner l'exemple du Ministère des Finances :



6.2. Le libellé

Le libellé de l'article indique avec précision l'objet et la nature de toutes les opérations de recettes ou de dépenses qui peuvent y être imputées (p.ex. rémunérations, matériel de bureau, etc.). L'article budgétaire ne peut donc en aucun cas être utilisé pour un objet qui n'est pas couvert par le libellé dans la teneur votée par la Chambre des Députés. D'un autre côté, un même article budgétaire ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique (L3(4)). Les détails inscrits au projet de budget, sous le libellé de l'article, n'ont qu'un caractère explicatif et justificatif et n'ont aucune valeur légale.

6.3. Le crédit respectivement la prévision de recette

Le terme crédit s'applique exclusivement au budget des dépenses et représente le montant voté et par conséquent autorisé par la Chambre des Députés pour l'objet déterminé par le libellé de l'article. Cette « autorisation de dépense » n'englobe pourtant pas l'obligation de dépenser. Le ministre compétent est en effet libre de consommer le crédit ou de ne pas le consommer, sauf évidemment pour les dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles comme p.ex. les traitements des fonctionnaires.

Au budget des recettes on parle de prévisions de recettes. Les montants y inscrits constituent en effet des prévisions basées sur des estimations faites, en moyenne, un an avant la réalisation effective de ces recettes. En plus, nombre de ces recettes sont fortement influencées par la situation économique nationale et même internationale. On ne peut donc pas s'attendre à ce que celles-ci correspondent exactement aux montants réellement encaissés. Les recettes effectives peuvent donc, sans formalités ou procédures, être inférieures ou supérieures aux prévisions inscrites au budget voté. Les montants inscrits ne constituent donc ni des plafonds à ne pas dépasser, ni des minimums à recouvrer absolument.

7. Les différentes catégories de crédits budgétaires

7.1. Les crédits limitatifs (L16(1))

En principe, les crédits budgétaires ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté. On parle de crédits limitatifs, par opposition aux crédits non limitatifs, décrits ci-après. Tous les crédits du budget sont donc limitatifs, à l'exception des crédits des articles désignés comme non limitatifs par la loi budgétaire et des crédits des articles dotés en dessous de leur libellé de la mention « Crédit non limitatif ».

Les crédits limitatifs peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section et peuvent être transférés sur d'autres articles de la même section.

7.2. Les crédits désignés comme « Crédit non limitatif » (L16(2))

Contrairement aux crédits limitatifs, les articles budgétaires désignés comme « crédits non limitatifs » peuvent être dépassés. Toutefois, le dépassement est soumis à l'autorisation préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions (L66).

En principe, la désignation comme « crédit non limitatif » est réservée aux articles se rapportant à des dépenses obligatoires et variables c.-à-d. des dépenses dont les conditions et les modalités sont fixées par des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles et dont le montant peut changer sans que le ministre compétent ne puisse y avoir une influence. Ainsi p.ex. tous les crédits pour rémunérations sont non limitatifs.

Les crédits non limitatifs peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section, mais ne peuvent par contre pas être transférés sur d'autres articles.

7.3. Les crédits portant la mention « Crédit sans distinction d'exercice » (L17(4))

L'article 17(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose que « les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés que pour payer des dépenses engagées pendant l'exercice pour lequel ils sont votés ».

La mention « sans distinction d'exercice » permet de déroger à cette règle générale et le crédit en question peut également servir au paiement de dépenses engagées au cours d'un exercice antérieur. Cette mention est réservée en principe aux crédits couvrant des opérations dont la réalisation comptable (engagement et paiement) s'avère difficile voire impossible dans le cadre du budget annuel. Ces crédits vont donc en quelque sorte à l'encontre du principe de l'annualité budgétaire.

Les crédits portant la mention « sans distinction d'exercice » peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section et peuvent être transférés sur d'autres articles de la même section.

Il se peut qu'un article budgétaire porte à la fois la mention « non limitatif » et la mention « sans distinction d'exercice ». La loi budgétaire dispose p.ex. chaque année que tous les crédits pour traitements, indemnités, salaires et pensions sont « non limitatifs et sans distinction d'exercice ». Ces crédits ne sont d'ailleurs plus individuellement spécifiés comme tels sous leur libellé.

Les crédits portant la mention « crédit non limitatif et sans distinction d'exercice » peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section, mais ne peuvent par contre pas être transférés sur d'autres articles.

7.4. Les crédits spécifiés comme « Restants d'exercices antérieurs » (L17(3))

Les crédits spécifiés comme « Restants d'exercices antérieurs » sont exclusivement réservés au paiement de dépenses engagées au cours d'exercices antérieurs et dont le règlement est resté en souffrance ou à la régularisation budgétaire des ordonnances provisoires.

A l'instar des crédits portant la mention « Crédit sans distinction d'exercice », les « Restants d'exercices antérieurs » vont donc aussi en quelque sorte à l'encontre du principe de l'annualité budgétaire. Ils respectent toutefois mieux le principe de la véridicité que les crédits « sans distinction d'exercice » du fait qu'ils permettent d'identifier clairement les montants se rapportant à des exercices antérieurs.

Les crédits portant la mention « Restants d'exercices antérieurs » peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section, mais ne peuvent par contre pas être transférés sur d'autres articles.

7.5. Les crédits portant la mention « Crédit non susceptible de transfert à d'autres articles » (L18(3))

Les crédits portant la mention « Crédit non susceptible de transfert à d'autres articles » sont strictement réservés aux paiements des dépenses mentionnées dans leur libellé et ne peuvent par conséquent pas être transférés sur d'autres articles. Par contre, ils peuvent être majorés moyennant transfert de crédits provenant d'autres articles de la même section.

Les crédits suivants sont « non susceptibles de transfert à d'autres articles » :

- les crédits non limitatifs
- les restants d'exercices antérieurs
- les crédits spécifiquement libellés comme tels

7.6. Les crédits désignés comme n'étant « pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature » (L18(4))

L'article 18(4) de la loi modifiée du 8 juin 1999 dispose que quel que soit leur libellé, les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole (code comptable 33 et en principe code économique également 33) ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature. En occurrence, il s'agit des articles qui prennent la forme xx.x.33.01x, xx.x.33.02x ou xx.x.33.03x. Par contre, ces crédits peuvent être transférés sur d'autres articles de la même section.

7.7. Les caractéristiques de la plupart des crédits budgétaires

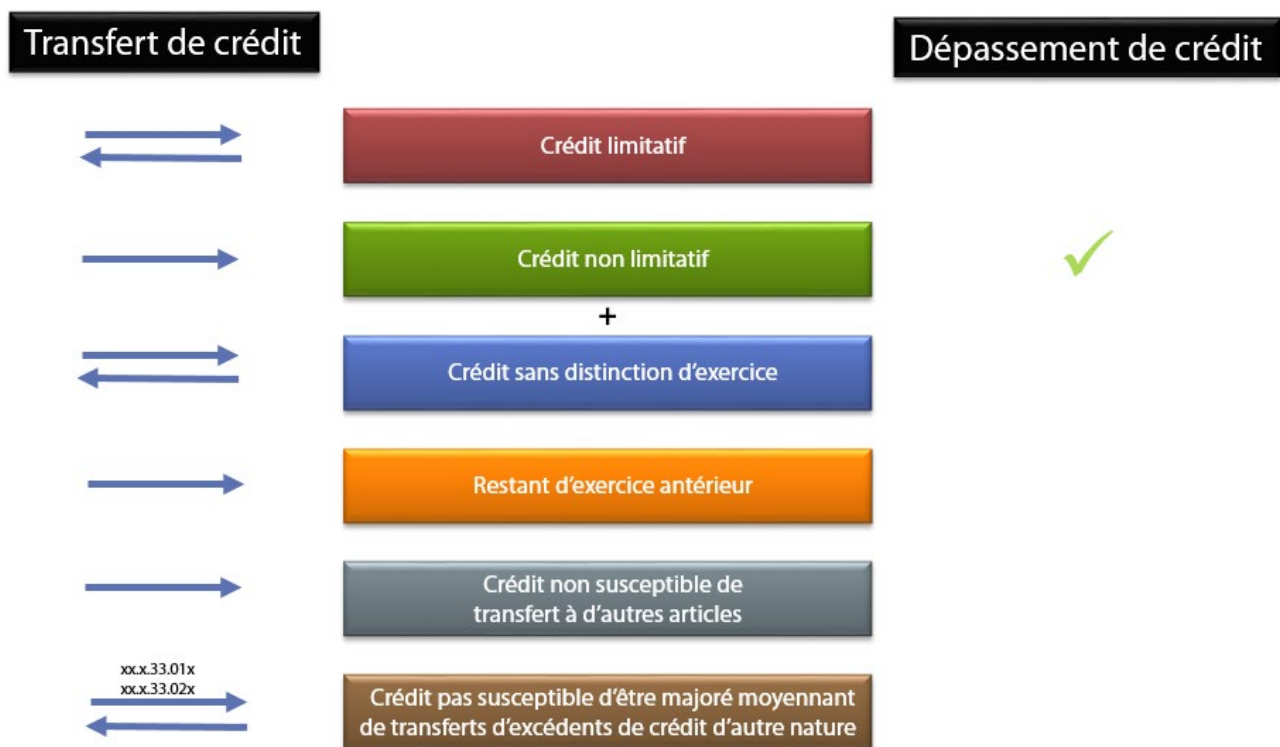
La plupart des crédits budgétaires sont donc :

- **limitatifs**, c.-à-d. ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant inscrit et voté ;
- **transférables**, c.-à-d. peuvent sous certaines conditions être utilisés à d'autres fins, après leur transfert sur un autre article budgétaire de la même section ;
- **relatifs à l'exercice budgétaire pour lequel ils sont votés**, c.-à-d. ne permettent de payer que des dépenses engagées pendant l'année civile qui donne sa dénomination à l'exercice.

7.8. Transferts et dépassements de crédits possibles par catégorie de crédit budgétaire

Les transferts de crédits et les dépassements de crédits sont soumis à certaines conditions et restrictions notamment suivant la catégorie de crédit budgétaire (pour plus de détails voir sous 12.2.3. *L'insuffisance ou l'absence de crédit*).

Schématiquement :



8. Les fonds spéciaux de l'Etat (L76)

Le principe de l'annualité budgétaire constitue un inconvénient majeur pour certaines catégories de dépenses, dont principalement les dépenses se rapportant aux grands projets d'investissement de l'Etat.

En effet, comme la mise en œuvre de ces projets se fait à des rythmes variables selon l'avancement effectif des travaux, il est difficile de prévoir avec la précision voulue les montants effectivement nécessaires pour chaque année.

Afin donc de ne pas perturber la planification budgétaire et de répartir la charge budgétaire souvent importante de ces projets d'investissement équitablement sur plusieurs exercices budgétaires, il a donc fallu trouver une technique comptable permettant de constituer des réserves et d'éviter que les crédits non utilisés à la fin d'un exercice ne tombent en économie et doivent de nouveau être demandés aux budgets subséquents.

Les fonds spéciaux de l'Etat répondent à ces besoins spécifiques et se distinguent donc des crédits budgétaires classiques par le fait qu'ils ne sont pas soumis au principe de l'annualité. Tous les fonds spéciaux sont « sans distinction d'exercice » et toute somme transférée sur un fonds spécial y reste disponible jusqu'à ce qu'elle soit dépensée. On parle alors de système de gestion par opposition au système d'exercice suivant lequel fonctionne le budget de l'Etat.

Les opérations de recettes et dépenses en relation avec les fonds spéciaux sont soumises aux mêmes règles et procédures de la comptabilité budgétaire que les opérations budgétaires proprement dites, sauf les exceptions ci-après:

- Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.
- 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.
- La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et des engagements reportés d'exercices antérieurs peut dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.
- L'avoir disponible à la clôture de l'exercice budgétaire est reporté à l'exercice suivant.

Un fonds spécial ne peut être créé que par une loi. Celle-ci précise outre la dénomination exacte, l'objet exact des dépenses imputables et les sources d'alimentation du fonds en question. Les fonds d'investissement sont ainsi alimentés par des crédits inscrits au budget des dépenses en capital et les autres fonds sont alimentés par des crédits inscrits au budget des dépenses courantes. Certains fonds d'investissement sont en outre autorisés par la loi de recevoir directement des recettes provenant d'emprunts.

Les plus importants fonds d'investissement sont les suivants :

- Fonds des routes
- Fonds du rail
- Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales
- Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières
- Fonds d'investissements publics administratifs
- Fonds d'investissements publics scolaires
- Fonds d'équipement militaire
- Fonds d'équipement sportif national

D'autres fonds spéciaux¹ sont :

- Fonds de pensions
- Fonds pour l'emploi
- Fonds de la dette publique

¹ Malheureusement certains établissements publics portent dans leur dénomination le mot « Fonds » comme par exemple le « Fonds de rénovation de la vieille ville », le « Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg », le « Fonds Belval » ou encore le « Fonds national de solidarité ». Ces établissements publics sont dotés d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat et ne sont pas à confondre avec les fonds spéciaux de l'Etat visés dans ce chapitre. Les fonds spéciaux ne constituent pas une administration en soi mais constituent des réserves financières identifiées dans la comptabilité de l'Etat et dont l'utilisation appartient à un ministère déterminé.

9. Les acteurs intervenant dans l'exécution budgétaire

9.1. L'ordonnateur

Les ministres et secrétaires d'Etat qui, conformément à la constitution du Gouvernement, sont placés à la tête d'un ou de plusieurs ministères ou départements ministériels dont dépendent les multiples administrations et services de l'Etat remplissent seuls, chacun dans son département, la compétence d'ordonnateur. Cette compétence consiste à engager, à liquider et à ordonnancer les dépenses à charge du budget de l'Etat et à constater, pour les recettes non fiscales, les droits à recouvrer et à émettre les titres de recettes y relatifs au profit de l'Etat.

Les membres du gouvernement sont donc libres et indépendants, sous leur seule responsabilité, à disposer des crédits qui selon la classification administrative, sont regroupés aux sections relevant de leur compétence, à condition toutefois de :

- faire uniquement des dépenses rentrant dans le libellé de l'article budgétaire imputable (art.1 règlement grand-ducal d'exécution du budget de l'Etat),
- respecter les plafonds des crédits budgétaires (L22(2)),
- de s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes, c.-à-d. ne pas déroger aux règles et aux procédures de la comptabilité de l'Etat ((L22(2) + art.1 du règlement grand-ducal d'exécution du budget de l'Etat),
- se conformer aux principes de bonne gestion financière (L23).

9.1.1. La délégation de la compétence d'ordonnateur

La compétence d'ordonnateur peut être déléguée respectivement subdéléguée à des fonctionnaires de l'Etat, dans l'ordre hiérarchique, à l'intérieur des départements ministériels respectivement des administrations y rattachés.

Les délégations et les subdélégations de signatures en matière financière sont conférées pour l'engagement et l'ordonnancement de dépenses ainsi que pour la liquidation et l'ordonnancement de recettes non fiscales des départements ministériels et des administrations y rattachées.

Les fonctionnaires délégués ou subdélégués peuvent ainsi agir, au nom du ministre et sous sa responsabilité, en respectant la législation sur la comptabilité de l'Etat et les différents seuils maximums fixés selon le grade du fonctionnaire délégué respectivement subdélégué.

9.2. Le contrôleur financier (Direction du contrôle financier)

La Direction du Contrôle Financier a été créée par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat et relève de l'autorité du ministre ayant le budget dans ses attributions (L87(1)). Elle est placée sous la responsabilité d'un directeur qui a sous ses ordres le personnel comprenant notamment les contrôleurs financiers. Ces contrôleurs financiers sont placés auprès des différents départements ministériels par décision conjointe du ministre ayant le budget dans ses attributions et du ministre du ressort. Dans l'exercice de leurs missions, ils ne peuvent recevoir aucune instruction relative à un engagement ou à une ordonnance de paiement. Toutefois, le directeur du Contrôle Financier est chargé de la coordination et de la surveillance des missions confiées aux contrôleurs financiers.

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 (L24(1)). Il exerce son contrôle sur pièces et pour autant que de besoin sur place (L24(2)).

En matière de dépenses le contrôle a pour objet de constater :

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

Par conséquent, le contrôleur financier n'a aucune compétence pour apprécier le volet politique (utilité et opportunité), ni le volet économique (efficacité = réalisation au moindre coût / efficience = moyens disproportionnés au résultat) d'une dépense. Ces compétences sont réservées à la Cour des Comptes. Elle est chargée de vérifier a posteriori la légalité et la régularité des comptes, ainsi que celles des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat des organes, administrations et services de l'Etat.

9.3. Le comptable public

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. L'article 25(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 désigne 4 catégories de comptables publics, à savoir :

- les agents de la Trésorerie de l'Etat chargés des paiements et des recouvrements
- les receveurs de l'Administration des Contributions directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises
- les comptables extraordinaires
- les comptables des services de l'Etat à gestion séparée.

9.4. Incompatibilités

L'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics dont les fonctions sont incompatibles entre elles (L21). Ainsi un contrôle mutuel est garanti et les abus sont exclus.

9.5. Le Ministre ayant le budget dans ses attributions

Comme le ministre ayant le budget dans ses attributions est responsable de l'équilibre budgétaire et de la situation de trésorerie en général, il est important que non seulement il joue un rôle prépondérant dans l'élaboration du budget, mais également dans l'exécution du budget.

Ainsi, **l'exécution du budget des recettes** relève pour la majeure partie de sa compétence. Tous les fonctionnaires ayant la qualité pour recevoir les sommes dues à l'Etat, c.-à-d. les comptables publics sont nommés par le Ministre ayant le budget dans ses attributions et sont responsables envers lui de leur gestion (L25(2)). Les comptables publics de la Trésorerie de l'Etat et des administrations fiscales, de même que les comptables extraordinaires du Ministère des Finances dépendent de toute façon hiérarchiquement de ce département. En dehors de ses propres sections budgétaires pour lesquelles sa compétence est la même que pour les autres membres du gouvernement, le ministre ayant le budget dans ses attributions a un droit de surveillance sur **l'exécution du budget des dépenses** dans son ensemble.

Cette surveillance est exercée par l'intermédiaire de l'Inspection Générale des Finances, de la Direction du Contrôle Financier et de la Trésorerie de l'Etat. Par ailleurs, tous les projets ou propositions de loi, tous les projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle ainsi que tous les projets de règlement comportant des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat doivent être soumis à l'avis préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions (L79(1+2)). Toutes les lois et tous les règlements entraînant des dépenses ou des recettes, respectivement à charge ou au profit du budget de l'Etat, doivent porter le contreseing du ministre ayant le budget dans ses attributions (L79(3)).

10. L'exécution du budget des dépenses

10.1. Exercice budgétaire et comptable en matière de dépenses

L'exercice budgétaire et comptable commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année (L7).

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 (L8). Les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante (L9(1)). Les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivant l'exercice (L9(2)).

Passé les délais fixés par la loi, l'exercice budgétaire et comptable est définitivement clos. Les crédits restant disponibles sur les articles budgétaires tombent en économie et ne peuvent par conséquent plus être utilisés pour payer des dépenses. Les dépenses restées en souffrance de paiement doivent être payées à charge du budget suivant à condition toutefois que les crédits en question soient libellés « sans distinction d'exercice » ou bien à charge d'un budget subséquent dans lequel des crédits spéciaux libellés « Restants d'exercices antérieurs » doivent être prévus. Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat sont reportés à l'exercice suivant.

10.2. Considérations préliminaires

Avant de pouvoir entamer la procédure d'engagement d'une dépense, certaines conditions doivent être remplies :

10.2.1. Les marchés publics

L'article 6 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics dispose qu'en règle générale les pouvoirs adjudicateurs (=ordonnateur) passent leurs contrats de travaux, de fournitures et de services par soumission publique. Le seuil en-dessous duquel le recours à la soumission publique ou à la soumission restreinte avec publication d'avis n'est pas obligatoire est déterminé par le règlement grand-ducal du 8 avril 2018. Ce seuil est de 60.000 euros (hTVA). En-dessous de ce seuil, il peut être recouru au marché négocié ou à la soumission restreinte sans publication d'avis sans aucune autre justification.

Préalablement à l'engagement d'une dépense, l'ordonnateur doit donc s'assurer qu'il est dispensé de la soumission publique et qu'il peut procéder par soumission restreinte avec ou sans publication d'avis ou par marché négocié.

10.2.2. Les opérations financières importantes (L80)

Pour certaines opérations financières, il ne suffit pas que les crédits budgétaires soient à disposition de l'ordonnateur, mais encore faut-il que le projet en soi soit autorisé par une loi spéciale. Cette loi fixe également le coût global du projet, qu'il s'agit de ne pas dépasser. C'est notamment le cas pour :

- toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière dont la valeur globale dépasse la somme de 40.000.000 euros
- 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
- tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat, dont le montant dépasse la somme de 40.000.000 euros
- 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
- toute aliénation d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat dont la valeur globale dépasse la somme de 40.000.000 euros

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.

10.2.3. L'insuffisance ou l'absence de crédit

En cas d'insuffisance ou d'absence de crédit, l'ordonnateur a certains moyens pour combler à cette situation. Il est entendu que le crédit disponible doit être suffisant pour pouvoir saisir la proposition d'engagement.

▪ Le transfert de crédit

En principe, l'ordonnateur peut transférer à l'intérieur d'une même section, un excédent de crédit existant sur un article budgétaire sur un autre article budgétaire dont le crédit voté s'avère insuffisant.

Conditions et restrictions :

- le transfert de crédit d'un article budgétaire à un autre article budgétaire peut s'opérer à l'intérieur d'une même section ou d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital ;
- le transfert de crédit d'une section du budget à une autre section du budget ne peut être effectué qu'en vertu d'une loi ;
- 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 ;
- les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole (code comptable 33 et en principe code économique également 33) ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature.

▪ **Le dépassement d'un « crédit non limitatif » (L66)**

Le dépassement de crédit est strictement réservé aux articles désignés comme non limitatifs par la loi budgétaire respectivement aux articles dotés, en dessous de leur libellé, de la mention « Crédit non limitatif » et se rapportant à des dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé, c.-à-d. des dépenses dont les conditions et modalités sont fixées par des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles et dont le montant peut changer sans que le ministre compétent ne puisse y avoir une influence. Ainsi p.ex. tous les crédits pour rémunérations sont non limitatifs.

Pour ces articles, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser, préalablement à la proposition d'engagement, un dépassement de crédit sur demande motivée du ministre ordonnateur.

▪ **La loi spéciale**

Comme le budget est une loi du point de vue formel, cette loi peut être modifiée par une autre loi. Ce procédé est souvent utilisé dans le cas où une loi introduit une nouvelle mesure politique engendrant immédiatement de nouvelles dépenses non prévues au budget en cours. Par application du principe de la spécialité budgétaire, un ou plusieurs articles de dépense adéquats pour ces nouvelles dépenses sont ainsi ajoutés au budget voté ou bien les libellés et les crédits d'articles figurant déjà au budget sont modifiés.

11. La procédure ordinaire d'exécution d'une dépense

La procédure ordinaire (normale) d'exécution du budget des dépenses, c.-à-d. la voie à suivre pour utiliser les crédits inscrits au budget des dépenses de l'Etat, peut être scindée en plusieurs étapes :

11.1. La proposition d'engagement d'une dépense

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 (L51).

Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits votés sans préjudice de la possibilité d'avoir recours à un transfert, à un dépassement ou à l'émission d'une ordonnance provisoire (L52).

L'ordonnateur doit donc, avant d'émettre la proposition d'engagement, s'assurer que la dépense qui en résultera pourra être payée, c.-à-d. qu'un crédit adéquat et suffisant sera disponible. Autrement dit, il doit disposer, pour la proposition d'engagement, dans la section respective du budget en cours d'exécution d'un article dont le libellé correspond au type de la dépense à faire (respect du principe de la spécialité) et dont le crédit restant disponible est suffisant pour prendre à charge le paiement futur de la dépense. A cette fin, chaque département doit tenir (via support informatique intégré SAP) les écritures de comptabilité relatives à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses à charge de ses articles budgétaires. La proposition d'engagement revient donc à une réservation (ou un blocage) d'une partie du crédit disponible pour un article spécifique en vue d'un engagement (= commande).

En cas d'insuffisance de crédit, il y a lieu de recourir aux possibilités de transfert ou de dépassement. S'il n'existe pas d'article adéquat ou si le crédit est insuffisant et qu'il ne peut pas être majoré, l'autorisation préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions est requise pour pouvoir émettre une ordonnance provisoire. (cf. chapitre 15.1.)

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 (L53(1)).

Les engagements individuels effectués par l'ordonnateur ne peuvent pas dépasser le montant de l'engagement provisionnel qui les couvre (L53(2)).

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 (L54) à soumettre au visa préalable du contrôleur financier. Ce seuil est actuellement fixé à 3.500 EUR (TVA incluse), sauf dérogations.

11.2. Le visa du contrôleur financier

La proposition d'engagement accompagnée de toutes les pièces justificatives nécessaires à l'appui est soumise dans les meilleurs délais au contrôleur financier qui effectue les contrôles prévus par la loi (L55(1)+L58(1)).

Si la proposition d'engagement ne donne pas lieu à objection, le contrôleur financier accorde son visa. Si les conditions légales ne sont pas remplies, il refuse son visa. Pour prendre sa décision, le contrôleur financier dispose d'un délai maximum de 10 jours ouvrables à partir de la réception de la proposition d'engagement (L58(2)).

Si le contrôleur financier refuse son visa, les motifs sont communiqués par écrit au ministre ordonnateur et au ministre ayant le budget dans ses attributions (L55(2)).

Lorsqu'en cas de refus du visa, l'ordonnateur maintient la proposition d'engagement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai maximum de 6 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.

11.3. L'engagement d'une dépense

Après l'accord du visa du contrôleur financier sur la proposition d'engagement, l'ordonnateur peut passer l'engagement effectif de la dépense.

Le membre du Gouvernement ou un fonctionnaire compétent suivant les règles de la délégation de signature doit se conformer aux prescriptions administratives (p.ex. commande de matériel de bureau à faire par l'intermédiaire du Service Central des Imprimés et Fournitures de Bureau de l'Etat, etc.).

La loi définit l'engagement d'une dépense comme étant 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 de l'Etat (L19(1)). La commande d'un bien ou d'un service auprès d'un fournisseur constitue donc l'engagement d'une dépense.

Après la fourniture de la commande respectivement de l'exécution des travaux ou du service, la facture afférente est présentée à l'ordonnateur par le créancier.

11.4. La liquidation d'une dépense

La liquidation d'une dépense est l'acte par lequel l'ordonnateur vérifie et certifie, sur base de la facture ou de la déclaration, l'existence des droits du créancier, la réalité et le montant de la créance ainsi que la date de l'exigibilité de la créance (L19(2)).

Il découle de cette définition, qu'en règle générale aucun paiement ne peut avoir lieu pour des fournitures, travaux ou services non encore livrés, exécutés ou achevés. La législation sur les marchés publics fait une exception à ce principe général.

11.5. L'ordonnancement d'une dépense

L'ordonnancement d'une dépense est l'acte par lequel l'ordonnateur donne, (sous réserve du visa du contrôleur financier) par l'émission d'un ordre de paiement à la Trésorerie de l'Etat, l'ordre de payer une dépense dont il a effectué la liquidation (L19(3)).

11.6. Le visa du contrôleur financier

L'ordonnance de paiement accompagnée de toutes les pièces justificatives nécessaires à l'appui est soumise dans les meilleurs délais au contrôleur financier qui effectue les contrôles prévus par la loi (L58(1)).

Si l'ordonnance de paiement ne donne pas lieu à objection, le contrôleur financier accorde son visa. Si les conditions légales ne sont pas remplies, il refuse son visa. Pour prendre sa décision, le contrôleur financier dispose d'un délai maximum de 8 jours ouvrables à partir de la réception de l'ordonnance de paiement (L58(2)).

Si le contrôleur financier refuse son visa, les motifs sont communiqués par écrit au ministre ordonnateur et au ministre ayant le budget dans ses attributions (L57(2)).

L'ordonnance de paiement ne peut être exécutée par la Trésorerie de l'Etat qu'à condition d'être munie du visa du contrôleur financier (L62(1)).

Lorsqu'en cas de refus du visa, l'ordonnateur maintient l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai maximum de 6 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.

11.7. Le paiement d'une dépense

Le paiement d'une dépense est l'acte par lequel le comptable public compétent libère l'Etat de ses obligations envers ses créanciers (L19(4)).

La Trésorerie de l'Etat est en principe chargé 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 (L25(4)).

Tous les recouvrements et tous les paiements sont effectués et imputés sur des comptes de l'Etat, ouverts pour chaque comptable public par la Trésorerie de l'Etat 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 (L35).

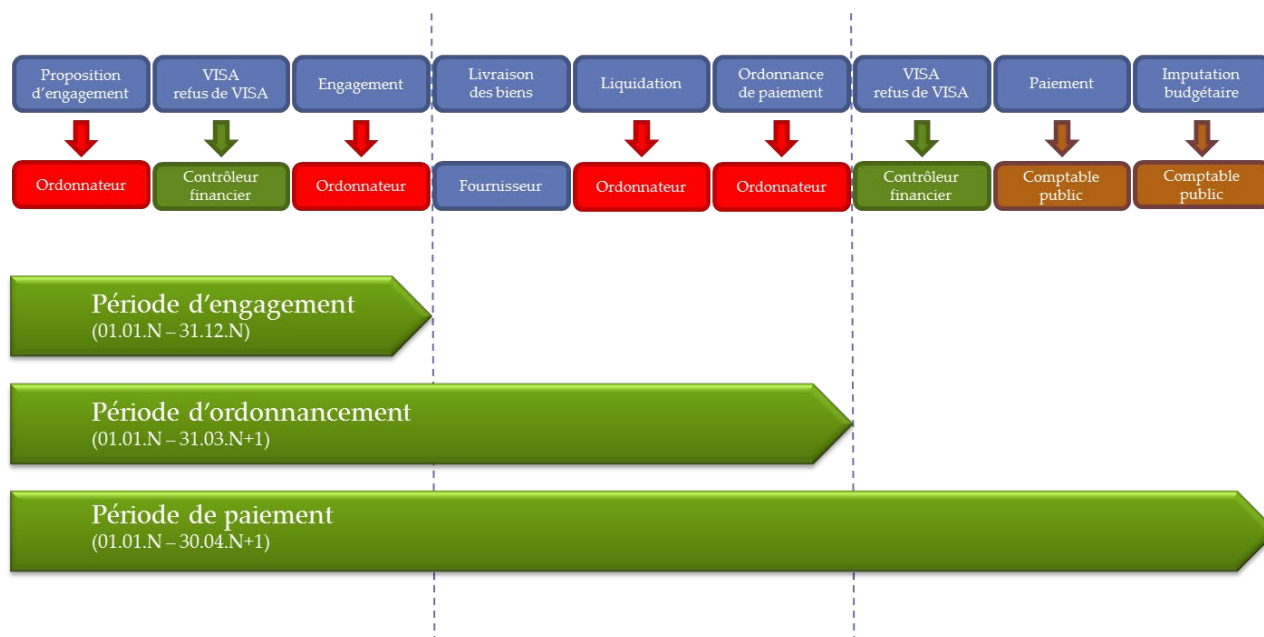
Le comptable public chargé du paiement doit suspendre tout paiement en cas de contestation relative à la validité de l'acquit libératoire et en cas d'erreur matérielle. Avant paiement il exécute les cessions, les sommations à tiers détenteur et les saisies qui lui sont notifiées conformément aux procédures légales prescrites (L62(2)).

11.8. L'imputation budgétaire d'une dépense

L'imputation budgétaire des opérations de paiement est effectuée par la Trésorerie de l'Etat immédiatement après le paiement (L62(4)).

Par l'imputation budgétaire la partie du crédit réservée, jusqu'à ce moment, pour la dépense est définitivement consommée. L'imputation budgétaire d'une dépense est irréversible.

11.9. L'exercice budgétaire et les différentes étapes d'une dépense budgétaire



12. La fin de l'exercice budgétaire

Les excédents de crédits non-utilisés sur un article budgétaire, à la clôture définitive de l'exercice, tombent en économie et ne peuvent par conséquent plus être utilisés pour payer des dépenses. Par contre, les soldes restant disponibles sur les fonds spéciaux de l'Etat sont reportés à l'exercice suivant ; ces avoirs restent donc disponibles pour les dépenses à payer pendant les exercices à venir.

12.2. Le compte général (L10-12)

La Constitution prescrit que le compte général, tout comme le budget, doit être approuvé par une loi (loi des comptes).

Il est établi après la clôture de l'exercice (30 avril) par la section « comptabilité » de la Trésorerie de l'Etat et porte sur l'ensemble des recettes et des dépenses effectuées à l'endroit des différents articles budgétaires et des fonds spéciaux (y compris donc les répartitions éventuelles des plus-values) et arrête non seulement le résultat final de l'exercice mais aussi les réserves disponibles sur la réserve budgétaire (voir chapitre suivant) ainsi que sur les fonds spéciaux à la fin de cet exercice budgétaire. Il est présenté suivant la même subdivision que le budget c.-à-d. en titres, chapitres, sections et articles.

Le compte général est d'abord soumis à l'approbation du ministre ayant le budget dans ses attributions et pour le 31 mai au plus tard celui-ci dépose le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent à la Chambre des Députés et le transmet à la Cour des comptes (L11). Pour le 30 septembre au plus tard, la Cour des comptes communique alors ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent à la Chambre des Députés et ce n'est qu'après avoir reçu cet avis ainsi que celui du Conseil d'Etat que la Chambre des Députés peut procéder au vote. Le vote du compte général par la Chambre des Députés clôture définitivement l'exercice budgétaire en question.

12.3. La réserve budgétaire

Ce qui est communément appelé « réserve budgétaire » représente en fait le cumul des résultats d'exercices depuis 1944. La réserve budgétaire augmente ou diminue donc chaque année en fonction du solde excédentaire ou déficitaire du budget tel qu'il vient d'être exécuté et arrêté dans le compte général. La réserve budgétaire et les avoirs sur les fonds spéciaux constituent donc les réserves financières de l'Etat. Au plus tard, quand ces réserves sont entièrement consommées, l'Etat se voit obligé de réduire les dépenses, d'augmenter les impôts ou de recourir à l'emprunt. A la fin de l'exercice 2020, la réserve budgétaire se chiffrait à -2 205 millions d'EUR (= déficit reporté !).

13. Législation applicable à l'exécution budgétaire

Les règles et procédures de la comptabilité budgétaire de l'Etat sont établies par :

- la Constitution (art. 99 à 106),
- la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat,
- le règlement grand-ducal du 19 décembre 2002 fixant les conditions et les modalités d'émission d'emprunts par l'Etat,
- le règlement grand-ducal modifié du 17 septembre 2004 fixant les conditions et modalités de l'octroi d'avances temporaires de fonds pour le paiement de dépenses de l'Etat,
- le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2002 relatif aux cautionnements, au serment et à la reddition de comptes par les comptables publics,
- d'autres règlements grand-ducaux restant à prendre en exécution de la loi modifiée du 8 juin 1999,
- la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes,
- la loi budgétaire annuelle,
- l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement,
- la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics,
- le règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale du 13 décembre 1988,
- le règlement grand-ducal du 8 juillet 2003 portant institution de cahiers spéciaux de charges standardisés en matière de marchés publics,
- la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection Générale des Finances.