



## Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

### Procès-verbal de la réunion du 06 mars 2017

#### Ordre du jour :

1. 6509 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes  
- Rapporteur: Madame Anne Brasseur  
Entrevue avec M. le Président de la Banque centrale du Luxembourg

2. Divers

\*

Présents: Mme Diane Adehm, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

M. Gaston Reinesch, Président de la Banque centrale du Luxembourg (BCL)  
M. Pierre Beck, M. Roland Weyland, , Directeurs, M. Serge Kolb, conseiller de la Direction, M. Etienne de Lhoneux, Secrétaire général, Mme Ulrike Götz, Conseiller juridique, de la BCL Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusé: M. Frank Arndt

\*

Présidence: Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

1. **6509 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes**

Mme la Présidente de la commission parlementaire souhaite la bienvenue aux représentants de la BCL et donne la parole à M. le Président de la BCL. La direction de la BCL avait adressé un courrier au Président de la Cour des comptes, en date du 15 juin 2016. Il s'y était référé à l'échange de vues entre la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et les représentants de la Cour des comptes qui a eu lieu le 10 novembre 2014. Dans cette lettre, la direction de la BCL a également regretté que le Président de la BCL n'ait pas été invité en commission parlementaire. Le 19 décembre 2016, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé d'entendre les représentants de la BCL (*Pour l'historique des discussions,*

*rière de voir les procès-verbaux des réunions du 4 juillet 2016, 19 septembre 2016 et 19 décembre 2016.).*

M. Reinesch retrace l'historique de la question du contrôle de la BCL et rend compte de son mécontentement de voir la BCL particulièrement exposée, alors que d'autres établissements publics sont également visés.

Il met en avant la volonté de la BCL d'être transparente; il est d'accord en principe que la BCL fasse l'objet d'un contrôle par la Cour de comptes. Il faudrait toutefois des règles précises pour tenir compte de la nature juridique très particulière de la BCL, banque centrale indépendante, membre de l'Eurosystème. Il faut aussi clarifier l'objet et les règles de procédure pour de tels contrôles, tout en respectant les conditions qu'impose la Banque centrale européenne (BCE) aux banques centrales nationales (BCN) – qui ont un statut à la fois national et européen - pour être soumises à de tels contrôles. Il regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas analysé plus en détail la portée totale de la proposition de loi.

Mme Anne Brasseur, auteur de la proposition de loi 6509, rappelle qu'il était de la volonté du législateur de soumettre tous les établissements publics, sans exception, à un contrôle de la Cour des comptes. Dans son avis du 7 juin 2016, le Conseil d'Etat propose d'ailleurs une formulation de texte qui pourrait convenir à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. La Haute Corporation suggère de libeller comme suit les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes:

«(2) La Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public à l'exception des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

(3) Les communes, les syndicats de communes, les personnes physiques et morales de droit privé ainsi que les établissements publics placés sous la surveillance des communes bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination des deniers publics.»

Actuellement, les discussions autour du contrôle de certains établissements publics luxembourgeois, dont la Banque centrale, se trouvent dans une impasse.

Pour ce qui concerne la BCL, un contrôle par la Cour des comptes a eu lieu à l'initiative de la BCL, dont les modalités étaient définies dans un accord signé entre la BCL et la Cour des comptes afin d'établir, sur une base volontaire, un rapport sur les exercices 2011 et 2012. La BCL ne tient pas à commenter les constatations et recommandations de la Cour des comptes; le jugement de la qualité du rapport de la Cour des comptes n'incombe pas à la BCL. La BCL a fait savoir qu'il incombe à la Cour des comptes et à la Commission de Contrôle de l'exécution budgétaire de décider de l'utilisation du rapport.

Tout en reconnaissant que la Banque centrale européenne (BCE) pourrait avoir son mot à dire lors d'une modification de la législation nationale qui concerne la BCL (il y a, en effet, obligation de consulter la BCE non seulement sur les propositions d'actes de l'Union par les autorités européennes mais également par les autorités nationales sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence selon les conditions fixées par le Conseil de l'Union, en vertu de l'article 127, paragraphe 4, du TFUE), Mme Brasseur rappelle que la

Bundesbank et la Banque de France sont déjà soumises aux contrôles respectivement du *Bundesrechnungshof* et de la Cour des comptes française.

Le Président de la BCL constate des problèmes juridiques quant aux modalités d'un contrôle de la Cour des comptes par le biais d'une telle proposition de loi. Il met en avant le statut particulier de la BCL, n'étant pas, selon lui, un établissement public luxembourgeois comme les autres, contrairement aux références dans la proposition de loi 6509. Ce statut particulier devrait également être pris en considération dans le contexte d'autres travaux parlementaires.

La BCL, toujours selon le Président de la BCL, dispose d'un statut *sui generis*, fait de règles nationales et européennes, notamment dans le domaine des contrôles, de la confidentialité, de la gouvernance ou des règles de conduite. Sa première mission est de mettre en œuvre les dispositions européennes liées notamment au SEBC et «SSM»; le régime d'indépendance qui lui est applicable sur base du TFUE, le Protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE et sa loi organique s'oppose à une tutelle de l'Etat. Cette tutelle a été remplacée dans sa loi organique par «un Ministre chargé des relations avec la Banque centrale».

Il impose sur base des règles liées au SEBC et «SSM» le respect de certaines contraintes pour tout contrôle par une cour des comptes (telles que périmètres de contrôle, régime de confidentialité, mandat du réviseur externe, régime d'indépendance) qui exigent que d'autres modifications que celles visées par la proposition de loi soient nécessaires, y incluses de la loi organique de la BCL. Il note que dans sa forme actuelle, certaines dispositions de la Loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes soulèvent des problèmes à cet égard.

Mme Brasseur et M. Reinesch citent plusieurs extraits de législation concernant le contrôle d'établissements publics standards par la Cour des comptes à travers une disposition spécifique:

La **Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)** est soumise au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.

**Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI):** (Loi du 29 novembre 1983 modifiant la loi du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement)

Par le biais de la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg est inséré dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, un article 23 (5) qui prévoit que «La Commission est soumise au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.»

Le **Commissariat aux Assurances (CAA):** (Loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Art. 28 - (Décharge aux organes et concours financiers publics)

«Les comptes annuels et les rapports approuvés par le conseil du CAA sont transmis au Gouvernement. Le Gouvernement en conseil est appelé à décider sur la décharge à donner aux organes du CAA. La décision constatant la décharge accordée aux organes du CAA ainsi que les comptes annuels du CAA sont publiés au Mémorial.

Le CAA est soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination des fonds publics pour le cas où le CAA bénéficierait de concours financiers publics affectés à un objet déterminé.»

S'agissant des périmètres de contrôle, M. Reinesch relève les différences dans les formulations des textes respectifs.

L'orateur explique que depuis la création de la BCL ses missions et compétences ont évolué sans adaptation adéquate de sa loi organique qui mériterait d'être revue. M. Reinesch reste convaincu que la question du contrôle de la BCL devrait être résolue dans le contexte d'une telle révision; un article spécifique sur le contrôle par la Cour des comptes pourrait être envisagé dans ce contexte. Son objectif devrait être d'avoir une loi claire, sans ambiguïtés, avec des articles compréhensibles, des benchmarks et lois applicables qui donnerait à la BCL les moyens afin d'accomplir ses missions surtout européennes.

M. Reinesch considère que l'avis de la BCE est requis si le législateur a l'intention de voter la proposition de loi 6509 dans la teneur actuelle. Si la BCL n'était pas couverte par la proposition de loi, il estime qu'il n'y aurait pas besoin de demander l'avis de la BCE.

Une autre problématique est rappelée: celle concernant le rapport de la Cour des comptes sur les exercices 2011 et 2012 mentionné ci-dessus. Ce contrôle a eu lieu à l'initiative de la BCL, dont les modalités étaient définies dans un accord signé entre la BCL et la Cour des comptes afin d'établir, sur une base volontaire, un rapport sur ces exercices.

En l'absence d'une réponse contradictoire de la part de la BCL, les conclusions et recommandations n'ont pas été communiquées à la Chambre des Députés. La Cour des comptes refuse de violer sa propre législation. Conformément à l'article 4 (6) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, les constatations et recommandations de la Cour des comptes font l'objet d'un examen contradictoire.

M. Reinesch souligne qu'à son avis, il n'est pas adéquat de parler de l'absence d'une réponse contradictoire de la part de la BCL et reconferme qu'il n'appartient pas à la BCL de décider des suites à donner à ce rapport.

Le représentant du groupe ADR soulève la question sur la forme de l'accord conclu entre la BCL et la Cour des comptes (accord écrit ou verbal). M. Reinesch précise qu'il s'agit d'un accord écrit. A la question du représentant de la sensibilité politique ADR s'il était possible que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire pourrait en avoir copie, il répond que le mieux serait de s'adresser à la Cour des comptes, la BCL ne pouvant avoir aucune objection à la transmission de cet accord.

Il est suggéré par Mme la Présidente que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rediscute de ces éléments en présence de représentants de la Cour des comptes.

N.B.: Certaines parties des discussions étaient soumises au huis clos. Aucun rapport n'en a été rédigé.

**2. Divers**

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

\* \* \*

Luxembourg, le 7 avril 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

La Présidente,  
Diane Adehm