

N° 5268¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la
création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement
du plateau de Kirchberg**

* * *

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION DU CONTROLE
DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

(29.3.2004)

La Commission se compose de: M. Jeannot KRECKE, Président; M. Alexandre KRIEPS, Rapporteur pour avis; MM. François BAUSCH, Lucien CLEMENT, Ben FAYOT, Norbert HAUPERT, Robert MEHLEN, Jean-Paul RIPPINGER, John SCHUMMER, Lucien WEILER et Claude WISELER, Membres.

*

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Au cours de sa réunion du 2 février 2004, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire a exprimé son intention de se voir confier pour rapport le projet de loi 5268, puisque cette adaptation ponctuelle de la législation sur le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg constitue la suite logique du rapport de la commission relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000.

Dans sa réunion du 5 février 2004, la Conférence des Présidents a décidé de confirmer le renvoi du projet de loi sous rubrique à la Commission des Travaux publics et de ne pas donner suite à cette demande de la commission, en estimant toutefois qu'il lui était loisible d'émettre un rapport pour avis.

Le présent projet de loi a été examiné par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire au cours des réunions des 16 février, 1er mars et 8 mars 2004. Au cours de la réunion du 1er mars 2004, M. le Député Alexandre Krieps a été désigné comme rapporteur pour avis.

Le présent projet de rapport pour avis a été examiné au cours de la réunion de la commission du 22 mars 2004. Le rapport pour avis a été adopté le 29 mars 2004.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES*Article 1*

La commission marque son accord avec la possibilité de procéder à la revente ou à l'échange prévus à l'article 34 de la loi modifiée du 7 août 1961 par acte notarié. La commission estime cependant qu'il faut appliquer un taux réduit à ces opérations et demande à la Commission des Travaux publics de s'assurer que l'article tel que libellé n'exclut pas le recours éventuel au bail emphytéotique.

*Article 2**Article 37*

(1) La commission constate que le projet de loi sous rubrique modifie la formulation de l'article 37 de la loi modifiée du 7 août 1961 en ce sens qu'il ne mentionne plus la présence au conseil d'administration

d'un délégué du ministre du Trésor et du Budget, du directeur de l'administration des ponts et chaussées, d'un représentant de l'administration de l'enregistrement et des domaines et d'un architecte urbaniste.

La commission ne comprend dès lors pas pour quelle raison le projet de loi mentionne explicitement deux représentants du ministre des Travaux publics comme devant faire partie du conseil d'administration du Fonds. En poursuivant la logique des auteurs du projet, la commission est dès lors d'avis de supprimer le bout de phrase „dont deux représentants du ministre ayant dans ses attributions les travaux publics“.

La commission estime qu'il appartient au gouvernement de déterminer la composition équilibrée du conseil. Elle recommande cependant au gouvernement de nommer dans tous les cas un représentant du ministre des Travaux publics, un représentant du ministre du Trésor et du Budget ainsi qu'un représentant de la Ville de Luxembourg.

La commission recommande encore pour des raisons de clarté de supprimer les termes „au plus“. Elle estime en effet que le nombre de membres du comité directeur doit être clairement défini dans la loi.

La commission recommande encore au gouvernement de s'assurer que le conseil d'administration soit majoritairement composé de fonctionnaires d'Etat.

(2) Ce point prévoit que certains fonctionnaires assurant notamment la surveillance ou le contrôle du Fonds ne peuvent devenir membres de son conseil d'administration.

La commission se rallie d'autant plus volontiers à cette idée que cette dernière correspond à une revendication figurant dans son rapport relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle 2000. La commission rappelle encore dans ce contexte la position de la commission spéciale chargée d'analyser les pratiques financières au sein du ministère de la Santé (rapport de la commission spéciale du 26 mars 1998, doc. parl. 4417, page 55):

„Pour éviter de telles situations à l'avenir, la commission se demande s'il ne serait pas préférable de nommer à des fonctions d'administrateur un fonctionnaire qui, d'une part, a des attributions qui sont étrangères à l'objet de l'organisme où il siège comme membre du conseil d'administration et/ou qui, d'autre part, ne fait pas partie d'un département ministériel, d'une administration ou d'un service qui exerce un contrôle sur cet organisme ou en est l'autorité de tutelle.“

Article 38 nouveau

(2) En ce qui concerne la révocation d'un membre du conseil, la commission se rallie à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

(6) La commission se demande si le futur règlement d'ordre intérieur ne devrait pas être pris sous forme de règlement grand-ducal. La commission suggère cependant soit de solliciter l'avis de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle soit de poser la question directement au Conseil d'Etat dans le cadre des amendements parlementaires à venir.

Article 38 ancien

L'article 38 actuellement en vigueur de la loi modifiée du 7 août 1961 dispose que „tous les marchés pour travaux et fournitures au nom du fonds sont soumis aux clauses et conditions générales d'adjudication des travaux et fournitures pour la réalisation desquels il est fait appel à des fonds ou à des crédits publics“. Par l'introduction d'un article 38 nouveau relatif au conseil d'administration, l'article 38 actuellement en vigueur serait abrogé.

La commission recommande à la Commission des Travaux publics de réintroduire cet article par voie d'amendement parlementaire, afin de s'assurer que le FUAK continue à être soumis à la législation sur les marchés publics.

Article 39

(1) La commission constate que l'article 37 de la législation actuelle prévoit que „les décisions du comité directeur sont soumises à l'approbation du ministre des travaux publics“. Elle marque son accord à ce qu'à l'avenir les décisions politiques soient soumises à l'approbation du ministre et que les actes de gestion pure soient de la compétence exclusive du conseil d'administration.

La commission propose cependant d'intégrer le premier tiret du point b) sous le point a) afin que la politique générale soit soumise à approbation du ministre. Le premier tiret du *point a)* pourrait être libellé comme suit:

„– la politique générale du Fonds, notamment le concept global d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg“

Dans le cadre du *point b)*, le premier tiret actuel est à remplacer par „– l'exécution et la mise en œuvre de la politique générale“.

Soucieuse de clarifier les règles comptables du Fonds, la commission propose encore d'ajouter un deuxième tiret nouveau dans le cadre du point b) libellé comme suit:

„– les règles d'exécution du budget,“

(4) La commission se rallie à la création d'un comité exécutif, dont l'objet est de préparer les dossiers du conseil d'administration et d'assurer la gestion journalière du Fonds.

Dans son rapport relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000 la commission avait retenu ce qui suit:

„Une minorité de la commission ne partage pas la position du Fonds sur la mission purement technique du comité exécutif. Pour la minorité, ceci ressort clairement des termes employés par l'arrêté ministériel cité ci-dessus. La minorité de la commission estime dès lors que ce comité exécutif ne saurait empiéter sur les compétences ni du comité directeur ni du ministre.

La majorité de la commission a des doutes sur la mission purement technique du comité exécutif et demande au gouvernement de légiférer en la matière.“

La commission marque son accord avec la création d'une base légale permettant d'instituer un comité exécutif. Elle est cependant d'avis de supprimer la possibilité de confier la gestion du FUAK à une seule personne. Les termes „agissant individuellement ou en comité“ devraient dès lors également être supprimés.

La commission insiste sur le fait que le comité exécutif soit une émanation du conseil d'administration. Elle estime que les membres du comité exécutif doivent faire partie du conseil d'administration, afin d'éviter toute mésentente entre les deux organes. Pour cette raison, le comité devrait être composé de trois membres. Le comité exécutif peut avoir recours à et s'entourer avec des experts et hommes de l'art.

Finalement, la commission propose d'intégrer dans le point (4) un renvoi à l'article 38 (6) instituant le règlement d'ordre intérieur, afin qu'il soit clair que les modalités d'exécution du point (4) de l'article 39 puissent être définies dans ce règlement.

Le point (4) pourrait dès lors être libellé comme suit:

„(4) Avec l'accord du ministre de tutelle, le conseil d'administration peut déléguer la gestion journalière du Fonds et la représentation de celui-ci en ce qui concerne cette gestion à un comité exécutif de trois membres, dont l'organisation et le fonctionnement sont définis par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 38 (6).“

Article 40

La commission constate une différence fondamentale entre le présent projet de loi et l'article 9 de la loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest. Alors que le projet sous rubrique prévoit pour les personnels du Fonds des contrats de louage de service de droit public, la loi précitée pour le Fonds Belval-Ouest avait prévu des contrats de louage de services de droit privé.

La commission a pris connaissance du fait que le gouvernement n'a pas encore pris de position définitive en la matière et que cette position devra être clarifiée avec la Commission des Travaux publics. La commission souligne encore les difficultés pratiques de la fonctionnarisation d'agents bénéficiant d'un contrat de droit privé.

Article 3

Article 42

(5) Dans son rapport relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000 la commission avait constaté ce qui suit:

„Finalement, le Fonds d’urbanisation et d’aménagement du Plateau du Kirchberg essaie de démontrer qu’il ne serait pas soumis aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes et se demande si le contrôle opéré par la Cour et effectué selon le Fonds uniquement sur la base de la loi modifiée du 7 août 1961 a été conforme à la mission de la Cour.

La commission renvoie aux développements de la Cour qui ne permet aucun doute sur la mission de cette dernière.“

1. Le contrôle du FUAK:

Pour ce qui est du contrôle des établissements publics, le Conseil d’Etat a pris soin d’insérer la formule suivante dans les textes portant création des établissements publics: l’établissement public „est soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l’emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés“.

Le Conseil d’Etat a eu pour la première fois recours à cette formulation lors de la création du Centre national sportif et culturel, et ce, avec la motivation suivante:

„Malgré l’autonomie financière conférée par la loi au nouvel établissement, il est cependant fort probable que ses recettes propres ne pourront jamais couvrir les dépenses engagées, de sorte qu’une part importante des recettes financières du centre national continueront à provenir de crédits inscrits au budget de l’Etat. Il en résulte que l’établissement public à créer devrait être soumis au contrôle de la Cour des comptes en application de l’article 2, (3) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour. Une disposition afférente devra être inscrite dans le projet de loi sous avis.“

L’idée est donc celle de prévoir et d’agencer le contrôle de la Cour en fonction des allocations budgétaires que ledit établissement reçoit de la part de l’Etat. Le contrôle de la Cour se limite ainsi au contrôle de l’emploi conforme de l’aide purement financière apportée par un tiers („concours“), à savoir l’Etat.

Or, en pratique, un pareil contrôle est difficilement réalisable et le dernier exemple en date, celui du FUAK, en est une parfaite illustration. En effet, le FUAK ne reçoit pas de concours financiers de l’Etat. A l’heure actuelle, le FUAK ne bénéficie pas d’une dotation budgétaire et partant un contrôle de la Cour sur base de la nouvelle formulation du Conseil d’Etat serait dans les faits réduit à zéro.

L’ancienne formulation („le contrôle de la gestion financière“) a cependant permis à la Cour d’assurer un contrôle répondant à la fois aux exigences constitutionnelles et aux objectifs de contrôle de la Cour tels que définis dans son article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999.

Force est de constater que le type de contrôle proposé par le Conseil d’Etat („l’emploi conforme des concours financiers publics“) soulève beaucoup de questions et qu’il est source d’insécurité juridiques (exemples: la notion de „concours financiers publics“ ou les notions de „deniers publics“, „fonds publics“).

Par ailleurs, une lecture plus attentive de la formule retenue par le Conseil suscite des questions majeures d’ordre constitutionnel. Cette remarque vaut également pour les dispositions actuelles de l’article 2 (3) de la loi du 8 juin 1999.

L’article 105 (1) de la Constitution prévoit qu’„une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l’Etat“ tout en précisant dans des termes très clairs que „la loi peut lui confier d’autres missions de *contrôle de gestion financière* des deniers publics“.

La Constitution prévoit donc sans équivoque la possibilité d’attribuer à la Cour, pour d’autres missions, le contrôle inconditionné de la gestion financière des deniers publics. Or, en conditionnant et en limitant le contrôle de la Cour, ni l’article 2 (3) de la prédite loi, ni, a fortiori, la formule du Conseil d’Etat ne respectent les termes de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, la commission recommande à la Commission des Travaux publics de supprimer le point (5) tel que figurant dans le projet de loi et de reprendre le libellé actuellement en vigueur de l’article 36 de la loi modifiée du 7 août 1961.

Le point (5) serait donc libellé comme suit:

„(5) La gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes.“

2. Le contrôle des autres établissements publics et des communes:

Au-delà de la question spécifique du FUAK, la commission s’est interrogée sur le contrôle des autres établissements publics ainsi que des communes.

Vu les développements de la commission dans son rapport relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000 et vu les développements figurant ci-dessus relatifs à la terminologie à employer en matière de contrôle de la Cour des Comptes, la commission estime qu'il faudrait réformer l'article 2 (2) et (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes (champ de contrôle).

La commission estime que la Cour des comptes doit être habilitée à contrôler la gestion financière des autres personnes morales de droit public, à l'exception de ceux tombant sous le contrôle bancaire.

Au vu de ces réflexions, il serait dès lors inutile d'insérer dans chaque loi portant création d'un établissement public le contrôle de la Cour.

La commission estime encore que le contrôle des communes devrait être aligné sur celui des établissements publics par l'extension des compétences de la Cour des Comptes actuelle. Une minorité de la commission envisage également l'opportunité de la création d'une Cour des Comptes spécifique.

Article 43

La commission propose à la Commission des Travaux publics d'adopter un amendement alignant la procédure de dissolution du FUAKE à celle prévue pour le Fonds Belval-Ouest (article 11 de la loi du 25 juillet 2002).

L'article 43 pourrait dès lors être libellé comme suit: „Le fonds est dissous par voie législative; son actif et son passif seront repris par l'Etat.“

Luxembourg, le 29 mars 2004

Le Rapporteur,
Alexandre KRIEPS

Le Président,
Jeannot KRECKE

