Session ordinaire 2014-2015

FC/pk P.V. CEB 04

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2014

2. Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics - année 2014
   - Désignation d'un rapporteur
   - Présentation du rapport

3. Echange de vues sur le contrôle de la Banque centrale du Luxembourg par la Cour des comptes

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

M. Gilles Roth, observateur,

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusé: M. Justin Turpel

*

Présidence: Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2014

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics -

année 2014

- Désignation d'un rapporteur

M. Gast Gibéryen est désigné rapporteur.

- Présentation du rapport de la Cour des comptes

1. Introduction

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes, dénommée ci-après « la Cour », rappelle qu'au début de son existence, la Cour des comptes a procédé aux contrôles de tous les établissements publics. Au fil des années, il s'est avéré que des situations spécifiques se sont présentées. La Cour est par la suite passée à un système de contrôles récurrents au bout de trois années voire plus.

En 2014, la Cour a soumis à un contrôle les établissements publics suivants:
- Centre de Musiques Amplifiées - Rockhal,
- le Fonds Belval,
- le Fonds national de solidarité,
- le Fonds pour la Rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg (FRVV) et
- l'Université du Luxembourg.

Conformément aux dispositions des lois organiques portant création des établissements publics respectifs, la Cour des comptes a procédé au contrôle de leur gestion financière et à l'examen des comptes pour la période de 2009 à 2012. Dans le rapport émis en 2014, la Cour publie les contrôles ayant donné lieu à des constatations et recommandations de sa part.

Rappel

Les établissements publics sont des *«personnes morales de droit public chargées par une disposition législative de gérer des services publics déterminés, en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, sous le contrôle tutélaire de l'Etat ou des communes où elles sont détachées par application de la décentralisation par services»*.[1]

A ce stade, la Cour des comptes entend rappeler ses considérations générales au sujet des établissements publics formulées à l'occasion de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, qui continuent à garder leur actualité:

«La Cour observe que l'Etat confie de plus en plus l'exécution de missions de service public à des entités juridiquement distinctes de l'Etat. Le développement du secteur conventionné et la création de nouveaux établissements publics en sont la meilleure preuve.

Selon la Cour des comptes, cette évolution ne manque cependant pas de susciter une série de questions dont elle voudrait relever quelques-unes:

Une première question - et somme toute la plus importante - qui se pose est de savoir quels sont les avantages en termes de bonne gestion financière qui résultent du transfert de

[1] Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, Luxembourg 1990, p. 287

l'exécution d'une mission de service public de l'Etat vers une autre entité. Selon la Cour, cette analyse devrait notamment porter sur les effets d'un tel transfert sur les intérêts du Trésor et ceux de l'usager.

Une deuxième question qui mérite d'être soulevée a trait à l'application du régime de droit public aux entités distinctes de l'Etat. Dans l'exercice de ses attributions financières, l'administration publique est soumise à toute une série de règles contraignantes basées sur une législation spécifique et qui n'existent pas dans un régime de droit privé. Ce débat est loin d'être théorique comme le démontrent par exemple les discussions récentes quant au champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Une troisième question se pose quant aux moyens de surveillance et de contrôle dont dispose l'Etat pour s'assurer de la bonne exécution des missions de service public par une autre entité.

Elle prend d'autant plus d'importance dans les cas où des deniers publics contribuent majoritairement au financement de telles activités.

Une quatrième question - intimement liée à la précédente - concerne la détermination du degré de responsabilité de part et d'autre.

Une dernière question - qui rejoint la première - a trait au statut et à la rémunération du personnel employé par ces entités.»

2. Résultats des contrôles récurrents

2.1. Centre de Musiques Amplifiées - Rockhal

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'établissement public « Centre de Musiques Amplifiées », dénommé ci-après « le CMA » pour les exercices 2010 et 2011.

Suivi des contrôles des exercices précédents

Concernant les constatations et recommandations faites lors des exercices précédents au sujet de l'approbation du ministre de tutelle, d'une ligne de crédit non couverte par la loi organique et de l'application de la loi sur les marchés publics, la Cour renvoie au rapport du 13 février 2012 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, dénommée ci-après «la Comexbu», au sujet du rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics - année 2011, dans lequel la Comexbu a fait siennes les recommandations de la Cour des comptes.

Dans ses observations, le Centre de Musiques Amplifiées explique que *«l'évolution positive des fonds propres de notre établissement dans le courant des dernières années, ayant rendu moins urgent, voire pas nécessaire du tout le recours aux avances en trésorerie que notre établissement a dû effectuer au courant des premières années de son activité.»*

Contrôle concernant les exercices 2010 et 2011

Procédures internes

La Cour a constaté des erreurs de calcul au niveau des indemnités mensuelles et des jetons de présence des membres du conseil d'administration. La Cour recommande d'appliquer correctement la méthode de calcul des indemnités mensuelles et des jetons de présence en question, afin d'éviter de telles erreurs à l'avenir.

L'établissement public « Centre de Musiques Amplifiées » répond **«***Nous prenons bonne note de vos observations. Pour donner suite à celles-ci, les méthodes de calcul ont été précisées et le dossier a été régularisé.»*

En complément à cette réponse, le CMA informe que dans sa réunion du 23 septembre 2013, le Conseil d'administration du Centre de Musiques Amplifiées a décidé, que, pour le calcul de la durée des réunions, chaque heure sera à l'avenir arrondie vers le haut, notamment aussi pour tenir compte des déplacements sur le site de Belval pour les réunions du Conseil.

La régularisation des réunions payées en double interviendra par compensation lors du prochain décompte, réalisé à la fin de l'année 2013.

Entretien et maintenance du bâtiment

Selon l'article 2 de la loi organique du CMA, sa mission comprend la gérance et l'exploitation de l'immeuble de la « Rockhal » dans le respect de sa vocation prioritaire de servir à la réalisation et à l'organisation de concerts de musique amplifiée. L'entretien de l'immeuble n'est pas prévu au niveau des missions du CMA.

A noter que la «Rockhal», ayant ouvert ses portes en septembre 2005, reste toujours la propriété du Fonds Belval. Toutefois, la prise en charge des frais d'entretien et de maintenance du bâtiment n'est pas réglée entre les parties. En fait, il n'existe pas de convention d'exploitation, conclue entre le CMA et le Fonds Belval ou bien l'Etat, réglant les modalités d'occupation et déterminant les obligations incombant aux parties.
La Cour recommande de régler la situation dans les meilleurs délais.

L'établissement public répond qu'il va soumettre la problématique dans les meilleurs délais au Fonds Belval, propriétaire de l'immeuble afin de trouver une solution par rapport à la prise en charge desdits frais. Il est à mentionner que ce sujet a été soulevé à de nombreuses reprises dans les discussions entre notre établissement et le Fonds Belval, sans solution à ce jour, dans l'attente du vote d'une loi confiant au Fonds Belval la mission d'assurer l'entretien de l'immeuble.

Inventaire

La Cour constate que le CMA ne dispose pas d'un inventaire permanent actualisé, regroupant les immobilisations corporelles et incorporelles à la disposition du CMA. En fait, les acquisitions réalisées au cours de l'exercice 2012 ainsi que le premier équipement du Centre de Musiques Amplifiées, qui a été acquis par le Fonds Belval pour le compte de l'établissement public, ne figurent pas dans cet inventaire.

L'inventaire permanent étant un outil essentiel pour un suivi et une gestion de l'ensemble des biens immobilisés, la Cour recommande au CMA de procéder à l'actualisation de son inventaire.

Réponse du CMA**:**

« Quant au premier équipement, l'inventaire de cet équipement devrait exister auprès de son propriétaire. Toutefois, nous avons pris bonne note de votre observation et sommes en train de réaliser, sur base des informations à notre disposition et qui nous ont été remises par le propriétaire, un inventaire du premier équipement du Centre de Musiques Amplifiées.

Quant aux équipements acquis par notre établissement, un inventaire a été réalisé et est tenu à jour régulièrement, y compris l'équipement acquis dans le courant de l'année 2012. Etant donné que le contrôle de votre Cour a porté sur les exercices 2010 et 2011, cette partie ne vous avait pas été soumise mais nous la tenons à votre disposition à toutes fins utiles.

Nous projetons de parfaire la tenue de cet inventaire en ayant recours à un outil informatique que notre établissement s'apprête d'acquérir.

Partageant votre avis que l'inventaire actualisé régulièrement représente un outil essentiel pour le suivi et la gestion de l'ensemble des biens immobilisés, nous tiendrons compte évidemment de vos observations à ce sujet. »

Dans sa réponse complémentaire, le CMA ajoute:

«Quant à l'inventaire actualisé au 31 décembre 2012, nous vous prions de bien vouloir en trouver une copie en annexe. La version 2013 sera disponible à la fin de cette année.

Il est à préciser que cet inventaire contient l'équipement acquis par notre établissement, mais ne mentionne pas encore le premier équipement, dont l'inventaire est en cours de réalisation. La programmation de l'outil informatique mentionné dans notre courrier du 7 octobre dernier vient d'être initiée.»

2.2. Fonds Belval

Suivi des contrôles antérieurs

Lors du contrôle portant sur les exercices 2009 à 2010, la Cour a notamment formulé les constatations et recommandations suivantes:

« Entre janvier 2009 et décembre 2010, le conseil d'administration s'est réuni à 15 reprises. La Cour constate que pendant cette période environ un tiers des membres sont régulièrement absents lors des réunions du conseil d'administration.

Entre janvier 2009 et juin 2010 pendant la phase de réalisation du Lycée d'Esch-Belval, le représentant du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle n'a participé qu'à une seule réunion du conseil d'administration, à savoir celle du 21 juin 2010.

La Cour constate par ailleurs que les membres percevaient leurs indemnités même en cas d'absence.

La Cour exige que le paiement des indemnités soit lié à la présence des membres aux réunions du conseil d'administration. »

Pour la période de janvier 2011 à mars 2012, la Cour constate que le représentant du ministère des Finances n'a participé à aucune des réunions du Conseil d'administration.

La Cour considère que l'absentéisme des responsables nuit au bon fonctionnement du Conseil et de l'établissement public en général.

En outre, il importe de soulever que les indemnités mensuelles des membres du Conseil d'administration sont considérablement plus élevées que les jetons de présence, de façon que les membres absents touchent des indemnités comparables à celles des membres qui participent aux réunions du Conseil.

Partant, la Cour réitère sa recommandation que les ministères concernés veillent à la présence régulière de leurs représentants et que le paiement des indemnités soit dorénavant lié à la présence des membres aux réunions du Conseil d'administration.

Le Fonds Belval partage cette vue et a formulé un nouveau règlement d'ordre intérieur lors de sa réunion du 10 février 2014. Le Conseil d'administration retient que les membres doivent être présents à plus de 50% par année pour toucher l'indemnité de base et que les indemnités et les jetons seront payés une fois par an à la fin de l'année. Il est sous-entendu dans ce contexte que les membres démissionnaires en cours d'année respectivement ceux nommés au cours de l'année, la proportion des 50% de présence obligatoire sera calculée par rapport à la durée de leur nomination effective de cette année-là.

Le nouveau règlement d'ordre intérieur a été approuvé le 9 avril 2014 par le ministre de tutelle. Son article 21 se lit dorénavant comme suit:

«Art. 21. Des indemnités et jetons de présence sont alloués aux membres et participants aux réunions du Conseil d'administration de l'établissement public. En application de l'article 5 (8) 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, le Gouvernement en conseil a fixé les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration comme suit :

- une indemnité mensuelle de 125 euros (indice 100) pour le président et les membres du Bureau ;
- une indemnité mensuelle de 50 euros (indice 100) pour les autres membres :
- un jeton de présence de 10 euros (indice 100) par réunion.

L'indemnité mensuelle n'est due que si les membres du Bureau et du Conseil d'administration ont été présents dans plus que 50% des réunions programmées sur une année.

Les indemnités et jetons de présence sont payés une fois par an, à la fin de l'année.»

Constatations relatives aux exercices 2011 et 2012

Fonctionnement du Bureau du Fonds Belval

Selon l'article 7 de la loi modifiée du 25 juillet 2002, «le Bureau est composé de quatre membres du conseil d'administration, désignés par le Gouvernement en Conseil » et il « est présidé par le Président du conseil d'administration ».

En 2012, le Bureau de l'établissement public « Fonds Belval » s'est réuni à 9 reprises.

Or, à partir de mars 2012, le Bureau n'a pas été complet suite à la démission de deux membres. Les deux nouveaux membres du Bureau n'ont pas été désignés pendant une période prolongée en 2012. Ainsi, le quorum n'a pas été atteint pour 7 des 9 réunions du Bureau en 2012.

En outre, la Cour constate que le Fonds Belval ne dispose pas de la désignation par le Conseil de Gouvernement des nouveaux membres du Bureau. La Cour demande à ce que leurs nominations par le Conseil de Gouvernement soient transmises au Fonds Belval.

Dans sa réponse, le Fonds Belval confirme que deux membres du Conseil d'administration qui faisaient partie du Bureau ont démissionné au 1er mars 2012, de sorte à ce que le Bureau s'était vu réduit à trois membres.

Le Conseil d'administration a été reconstitué par les nominations par arrêté grand-ducal du 16 janvier 2013. Il est composé de 13 membres dont le Fonds Belval cite les noms et fonctions.

Le nouveau Bureau a été constitué à l'occasion de cette nomination et comprend les membres suivants: M. Germain DONDELINGER, Mme Françoise KUTH, M. Guy BESCH, M. Daniel MILTGEN et M. Tom WEISGERBER.

Transfert de propriété des bâtiments construits par le Fonds Belval

D'après l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002, *«l'Etablissement a pour mission de réaliser pour le compte de l'Etat, sur les terrains appartenant à l'Etat, sur le site de Belval-Ouest tel que délimité par le plan cadastral en annexe à la présente loi, et dans le respect des lois afférentes autorisant les projets de construction spécifiques en vue de la reconversion et du développement du site de Belval-Ouest:*

1. la planification et la réalisation des nouvelles constructions en vue de la réalisation de la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation dans le cadre du projet de reconversion et de développement précisé ci-dessus;
2. la sécurisation, la mise en valeur et la restauration des constructions à préserver;
3. l'élaboration des études, la réalisation de constructions, la restauration, la transformation ou l'adaptation des immeubles destinés à un usage public, y compris les études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi;
4. l'aménagement des alentours.»

La Cour constate qu'à part le bâtiment pour le Centre de Recherche Public - Gabriel Lippmann, il n'existe pas de conventions de transfert d'ouvrage entre le Fonds Belval et l'Etat alors que d'autres bâtiments sont déjà opérationnels. Or, d'après la Cour, cette situation crée des incertitudes comme par exemple pour ce qui est de la prise en charge de l'entretien des bâtiments.

Le Fonds Belval reconnaît que dans le cadre de la loi d'établissement du Fonds Belval le problème du transfert de propriété n'avait pas été réglé formellement. Le Fonds Belval avait proposé à l'époque le transfert de propriété de la Rockhal qui a été cependant refusé par l'Etat en raison d'un litige encore pendant, opposant le Fonds Belval à la société Hochtief S.A.

D'ailleurs, la situation est devenue compliquée lorsqu'il a été proposé par le gouvernement précédent que l'Université du Luxembourg était susceptible de devenir propriétaire des immeubles de la Cité des Sciences. Cette idée a été abandonnée par la suite.

Il semble établi que l'Etat restera propriétaire des immeubles qui seront mis à disposition aux utilisateurs, de sorte que le Fonds Belval sera chargé de la gestion de l'exploitation et de la maintenance du parc immobilier.

Dans sa réponse écrite suite au rapport de la Cour des comptes sur les établissements publics 2012, l'Université avait déjà signalé que la modification de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg devrait régler les modalités d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat.

La version initiale du projet de loi 6283 prévoit effectivement la suppression du paragraphe (2) de l'article 46, ainsi que l'apport par l'Etat au capital de l'Université d'un droit d'emphytéose relatif aux propriétés domaniales réservées aux besoins de l'Université, des bâtiments y construits ou en voie de construction et de leurs équipements et ouvrages connexes.

Le Conseil d'Etat avait demandé, sous peine d'opposition formelle, que les dispositions en question soient complétées par une annexe comportant le relevé des propriétés domaniales, bâtiments, équipements et ouvrages faisant de la part de l'Etat l'objet d'apports en nature au capital de l'Université. En juin 2013, ce relevé faisait toujours défaut.

Il apparaît que, par le biais d'amendements, le Gouvernement a proposé le 18 novembre 2013 (cf. doc. parl. 6283[10]) «de revenir sur le principe du transfert de propriété pour s'en tenir à la mise à disposition de l'immobilier par l'Etat selon les dispositions de l'article 46 (2) de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.» Les immeubles resteraient donc la propriété de l'Etat / du Fonds Belval. Les budgets y relatifs seraient prévus aux prévisions budgétaires pluriannuelles du Ministère des Finances.

Transmission des décomptes finaux pour les projets clôturés

Selon les dispositions de la loi du 19 décembre 2003 relative à la construction d'un bâtiment pour le Centre de Recherche Public - Gabriel Lippmann, dénommé ci-après « le CRP Gabriel Lippmann », sur la friche industrielle de Belval-Ouest y compris l'acquisition des équipements spéciaux et l'aménagement des alentours, *«le Gouvernement est autorisé à faire procéder à la construction d'un bâtiment pour le Centre de recherche public "Gabriel Lippmann" (…). Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1er ne peuvent pas dépasser le montant de 11.320.000 euros. Une somme de 2.650.000 euros y est réservée pour les équipements spéciaux. Ce montant correspond à la valeur 569,61 de l'indice semestriel des prix à la construction au 1er octobre 2002. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la construction précité.»*

L'article 17 de la loi abrogée du 30 juin 2003 sur les marchés publics disposait que *«pour tous les marchés publics relevant de l'Etat, relatifs à un ouvrage dont le coût dépasse le montant prévu à l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le décompte établi suivant les dispositions de l'article 15, est transmis au ministre ayant dans ses attributions le Budget, ainsi qu'à la Chambre des députés dans un délai ne dépassant pas un an à compter de la réception de la totalité de l'ouvrage. Une justification est à fournir pour tous les dépassements excédant les hausses légales. Ce décompte est contrôlé par la Cour des comptes et soumis à la Chambre des députés avec les observations éventuelles de la Cour des comptes.»* A relever que les termes de l'article 17 sont repris de manière identique par la loi modifiée du 29 juillet 2009 sur les marchés publics.

La Cour constate qu'aucun décompte final n'a été présenté pour le bâtiment provisoire CRP Gabriel Lippmann, dont une convention de transfert d'ouvrage entre le Fonds Belval et l'Etat a été signée le 19 juin 2006.

Dans ce contexte, la Cour demande à ce que la transmission des décomptes finaux des bâtiments soit faite conformément aux dispositions légales précitées.

Quant à ce point sur la transmission des décomptes finaux pour les projets clôturés, le Fonds Belval répond que «Le suivi budgétaire des projets aboutit aux décomptes finaux des projets. Tous les décomptes clôturés sont disponibles.»

Constitution de provisions

Dans ses rapports d'audit concernant les comptes annuels du Fonds Belval pour les exercices 2011 et 2012, le réviseur d'entreprises agréé a fait l'observation qu'*«au cours des exercices 2006 et 2008, le Fonds Belval a été confronté à des litiges dans le cadre de la réalisation de ses projets. Les informations à disposition à ce jour sont jugées insuffisantes par le conseil d'administration pour pouvoir se prononcer sur les conséquences de ces litiges. Aucune provision au titre d'un passif éventuel n'a par conséquent été constituée dans les comptes annuels.»*

La Cour note que, malgré des litiges en cours, le Fonds Belval ne constitue pas de provisions au titre d'un passif éventuel dans les comptes annuels.

Le Conseil d'administration du Fonds Belval a décidé de ne pas constituer des provisions pour les litiges estimant que les conséquences financières éventuelles des litiges devront être prises en charge par l'Etat qui est le commanditaire des investissements et qui procède au remboursement des emprunts.

Si une provision devait être constituée par le Fonds Belval l'Etat devrait augmenter la dotation du Fonds Belval en conséquence.

Respect des règles budgétaires

La Cour a contrôlé les opérations financières du Fonds sur base d'un échantillon aléatoire de 32 opérations couvrant les années 2011 et 2012. Or, elle a constaté que pour cinq factures, les dépenses n'ont été approuvées qu'*a posteriori*.

La Cour recommande au Fonds Belval de veiller au respect des règles budgétaires et d'attendre à l'avenir l'approbation d'une dépense avant son engagement.

Le Fonds Belval a élaboré un *workflow* des procédures administratives conforme aux dispositions règlementaires pour ce qui concerne toutes les procédures internes des engagements et des liquidations.

Ce *workflow* n'inclut pas les procédures externes sur lesquelles le Fonds Belval n'a pas d'emprise notamment l'émission des factures qui lui sont adressées.

Cependant, aucun paiement n'est opéré avant l'engagement règlementaire de la dépense.

Pour prévenir d'éventuelles irrégularités dans les procédures le Fonds Belval intégrera la date d'émission des factures dans le *workflow*. A l'avenir toute facture émise antérieurement à l'engagement règlementaire et de la commande écrite sera refusée et renvoyée à l'émissaire sauf en cas d'urgence exceptionnelle pour des raisons d'imprévisibilité.

2.3. Fonds national de solidarité

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.

Le contrôle portant sur les exercices 2011 et 2012 ne donne pas lieu à des constatations particulières.

Suivi des contrôles relatifs aux exercices antérieurs

Règlement d'ordre intérieur:

La Cour avait recommandé au FNS de formaliser les relations entre le comité directeur et ses différents services au moyen d'un règlement d'ordre intérieur. Les dispositions existantes en matière d'engagement et de paiement des dépenses seraient à intégrer dans ce règlement.

La Cour constate qu'un règlement d'ordre intérieur n'a toujours pas été élaboré et insiste qu'un tel règlement soit élaboré dans les meilleurs délais.

Le Fonds national de solidarité répond qu'il *« entend suivre la Cour des Comptes dans sa recommandation de formaliser les relations entre le comité-directeur et ses différents services au moyen d'un règlement d'ordre intérieur. Une première ébauche de ce règlement d'ordre intérieur sera soumise à l'approbation du comité-directeur lors de la séance du 29 septembre 2014. Le Fonds ne manquera pas de vous tenir au courant de l'évolution du projet.»*

2.4. Fonds pour la Rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg

Suivi des contrôles antérieurs

Au sujet du principe comptable de la séparation des exercices, du contrat de bail et de la commission de dépassement, la Cour renvoie à ses constatations et recommandations faites pour les exercices 2007-2008 et 2009-2010.

Concernant le principe comptable de la séparation des exercices, la Cour avait constaté que certaines recettes et certaines dépenses relatives aux exercices 2007 à 2010 n'avaient pas été comptabilisées au niveau des comptes annuels de l'exercice en question. Pour les exercices 2011 et 2012 la situation s'est améliorée, néanmoins la Cour a de nouveau décelé de telles recettes (loyers de commerce) et dépenses (indemnités des membres du comité-directeur).

Le Fonds répond qu'il s'efforcera de se conformer encore d'avantage aux recommandations de la Cour en la matière.

Contrôle concernant les exercices 2011 et 2012

Accord du Ministre de la Culture

L'article 10 de la loi modifiée du 29 juillet 1993 mentionnée plus haut, précise que *« les décisions du comité-directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics, l'accord du ministre des Affaires culturelles étant requis pour toute question d'ordre esthétique, historique et archéologique »*.

La Cour constate que l'accord du Ministre de la Culture concernant aussi bien les travaux de rénovation de l'ancien Palais de Justice (îlot C) que les travaux de réaménagement de l'aile Wiltheim du Musée national d'histoire et d'art fait défaut.

Réponse du Fonds pour la Rénovation de quatre ilôts du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg (FRVV):

En ce qui concerne le projet de réaménagement de l'ancien Palais de Justice pour les besoins du Ministère des Affaires étrangères le Fonds tient à relever que la décision afférente n'émane pas du comité-directeur du Fonds, mais qu'il s'agit en l'espèce d'une décision du Gouvernement en Conseil, communiquée au Fonds par courrier de Monsieur le Ministre des Travaux Publics du 23 mars 2009. Eu égard à ce qui précède, le Fonds est d'avis que l'article 10 invoqué par la Cour n'est pas d'application.

Quant à la décision de procéder à la rénovation de l'aile Wiltheim du Musée national d'Histoire et d'Art, le Fonds estime que Madame la Secrétaire d'Etat à la Culture y a marqué son accord de principe par courrier du 18 mars 2009 par lequel elle approuve la proposition du Fonds de procéder à un réaménagement en profondeur de l'aile Wiltheim, tout en soulignant que *«les adaptations de l'immeuble seront prises en charge par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville, et que la muséographie sera à charge de mon département»*.

Des éléments ponctuels liés aux aspects d'ordre esthétique, historique et archéologique auraient été soumis à l'aval du Ministre de la Culture (fouilles archéologiques dans l'ancien Palais de Justice, passerelle de liaison aile Wiltheim-bâtiment principal du MNHA). Par le biais des représentants du Ministère de la Culture respectivement du Service des sites et monuments nationaux dans le comité-directeur du Fonds, le Ministère de la Culture aurait en outre suivi de près l'élaboration et la conception des différents projets.

Engagement de personnel

Le FRVV a procédé en date du 1er juillet 2011 à deux engagements, à savoir un ingénieur à temps plein muni d'un contrat à durée indéterminée, ainsi qu'un architecte à tâche partielle (50%) muni d'un contrat à durée déterminée de 6 mois. Les deux salariés en question ont été engagés en tant qu'employés privés selon les dispositions du Code de travail.

La Cour rappelle que le FRVV, en tant qu'établissement public, est soumis au régime du droit public. A défaut de dérogation expressément inscrite dans la loi organique du Fonds, il ne lui est pas possible d'engager du personnel selon les dispositions du droit privé.

Or, la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un Fonds pour la Rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg ne prévoit pas de manière expresse la possibilité d'engager du personnel selon le régime du droit privé. La Cour constate donc qu'il n'existe pas de base légale pour procéder à de pareils engagements.

Réponse du Fonds pour la Rénovation de quatre ilôts du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg (FRVV):

Le Fonds fait valoir que son effectif, d'un point de vue du nombre de ses agents, n'aurait pas évolué. De même, le Fonds dispose depuis 1994 de collaborateurs engagés sous contrat de droit privé sans que cette situation n'ait jamais donné lieu à une quelconque observation de la part de la Cour.

Le comité-directeur du Fonds ne voit d'ailleurs pas comment la mission revenant à l'établissement public en vertu de sa loi organique pourrait être exécutée sans disposer d'un minimum de personnel. A citer dans ce contexte l'article 12 de la loi organique du Fonds qui stipule que *«… le Fonds peut, sur autorisation du ministre des Travaux publics, s'assurer tous autres concours pour lui permettre d'exécuter sa mission. »* Le comité-directeur est d'avis que cette disposition constitue la base légale pour l'engagement du personnel en question.

Allocation de fin d'année

La Cour note qu'en 2011 le FRVV a payé une allocation de fin d'année correspondant à un salaire mensuel complet à un architecte engagé en date du 1er juillet 2011 et ayant un contrat à durée déterminée de 6 mois, sans que cette allocation de fin d'année ne soit prévue dans son contrat d'engagement.

Par ailleurs, la Cour constate que pour l'exercice 2011, le FRVV a payé une allocation de fin d'année correspondant à un salaire mensuel complet à un ingénieur engagé seulement en date du 1er juillet de l'année en question.

Réponse du FRVV quant à l'allocation de fin d'année:

Les allocations de fin d'année visées par la Cour concernent les deux engagements opérés en 2011, tel que précisé au point 2.2.

Les conditions de rémunération de l'ancien chef de projet réengagé pour 7 mois n'ont pas été modifiées par rapport à sa situation antérieure. Suite à une erreur matérielle, le 13e mois n'a toutefois pas été proratisé. Le redressement nécessaire a entretemps été opéré et le trop perçu reversé au Fonds.

La même erreur matérielle s'est glissée dans le calcul du 13e mois revenant au nouveau chef de projet. Le redressement nécessaire a entretemps également été fait et la somme correspondante reversée au Fonds.

Marchés publics de maîtrises d'œuvre de l'îlot C - Ancien Palais de Justice

Les trois marchés publics du projet de réaménagement de l'Ancien Palais de Justice relatifs aux missions de maîtrise d'ouvrage déléguée, d'ingénieur de génie civil et d'ingénieur de génie technique ont été avisés en date du 28 février 2011 par la Commission des soumissions.

Cette commission a noté que le recours à la procédure négociée avec publication d'un avis de marché peut être autorisé sur base de l'article 39 (1) b) et c) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics. La mise en concurrence a ainsi lieu sous forme d'un appel de candidatures.

Le FRVV a donc publié des avis de marché dans la presse luxembourgeoise et dans le Journal officiel de l'U.E., définissant des critères de sélection se basant sur la qualification, les compétences et l'expérience des opérateurs économiques, ainsi que sur les capacités économiques, financières et techniques du candidat. Néanmoins, ces avis de marché n'ont fourni aucune indication quant aux critères d'attribution des marchés publics.

Lors d'une première réunion du comité-directeur, toutes les candidatures ont été analysées sur base des critères de sélection prédéfinis. A l'issue de cette réunion, le FRVV a envoyé une lettre d'information aux candidats retenus pour le marché de maîtrise d'ouvrage déléguée, les invitant à lui fournir une offre détaillée. Cette lettre d'information se limite à apporter quelques précisions sur le projet de réaménagement, sans prévoir de critères d'attribution des marchés publics. Dans une deuxième réunion du comité-directeur les candidats retenus ont été invités afin de présenter leur projet. Le comité-directeur a ensuite attribué les marchés en question.

La Cour tient à rappeler que la procédure à suivre dans le cas des marchés négociés avec publication d'un avis de marché est décrite à l'article 39 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics. Partant, la Cour tient à citer les passages suivants : « *les pouvoirs adjudicateurs négocient avec les soumissionnaires les offres soumises par ceux-ci afin de les adapter aux exigences qu'ils ont indiquées dans l'avis de marché, dans le cahier des charges et dans les documents complémentaires éventuels et afin de rechercher la meilleure offre conformément aux critères d'attribution déterminés par voie de règlement grand-ducal. (…) Les pouvoirs adjudicateurs peuvent prévoir que la procédure négociée se déroule en phases successives de manière à réduire le nombre d'offres à négocier en appliquant les critères d'attribution indiqués dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges. Le recours à cette faculté est indiqué dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges.* »

La Cour tient également à citer l'article 242 du règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que *« le pouvoir adjudicateur précise dans l'avis de marché (…) la pondération relative qu'il confère à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Cette pondération peut être exprimée en prévoyant une fourchette dont l'écart maximal doit être approprié. Lorsque, d'après l'avis du pouvoir adjudicateur, la pondération n'est pas possible pour des raisons démontrables, il indique dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges ou, dans le cas du dialogue compétitif, dans le document descriptif, l'ordre décroissant d'importance des critères. »*

La Cour constate que l'absence de publication des critères d'attribution du marché, ainsi que la procédure d'attribution, ne sont pas conformes à la législation en vigueur.

Le Fonds (FRVV) répond:

Sur base de l'accord de la Commission des soumissions, le Fonds a lancé les procédures en vue de la conclusion de marchés négociés.

Comme la Cour le constate, le Fonds a publié des avis de marché dans la presse luxembourgeoise et dans le Journal officiel de l'U.E., en mentionnant que la sélection se fera, *«sur base de leurs qualifications et quant à leur compétences, expérience et fiabilité»* et sur base des capacités économiques, financières et techniques du candidat.

S'il est vrai que des critères d'attribution plus précis n'ont pas été indiqués, il y a lieu de relever, en ce qui concerne les contrats d'ingénieur génie civil et génie technique, que l'application des barèmes officiels OAI/ETAT exclut le recours au critère du prix, de sorte que le Fonds s'est limité *in fine* à l'analyse des critères de sélection. Les candidats retenus sur dossier ont été invités afin de se présenter et de décrire davantage dans le cadre d'une réunion du comité-directeur du Fonds de Rénovation de la Vieille Ville notamment leurs références dans des projets de rénovation de nature et d'envergure comparables.

Pour ce qui est du contrat relatif à la mission de maître d'ouvrage délégué, les candidats retenus sur base des critères de sélection ont été conviés à plusieurs réunions pour expliquer en détail comment ils envisagent d'organiser concrètement leur mission. Le prix offert, en relation avec le volume des prestations (entre autres la présence sur le chantier), a été le critère déterminant pour le comité-directeur en vue de l'attribution du marché, la mission ayant été confiée au bureau ayant présenté l'offre économiquement la plus intéressante.

Pour répondre aux observations de la Cour, le Fonds veillera à l'avenir à préciser davantage et a priori les critères d'attribution dans les marchés de services.

2.5. Université du Luxembourg

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Suivi des contrôles des exercices précédents

Modalités d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat

L'article 46 (2) de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg dispose que *« des terrains, des bâtiments, des locaux, des installations et des équipements, appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat, peuvent être mis à la disposition de l'Université. Leur affectation, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et l'Université »*.

Au cours de ses contrôles antérieurs, la Cour a fait remarquer itérativement qu'une telle convention faisait défaut.

La Cour est d'avis qu'une convention entre le Fonds Belval (Etat) et l'Université doit être conclue avant le déménagement. Celle-ci devra clarifier la question relative à l'affectation des terrains et bâtiments mis à la disposition de l'Université ainsi qu'aux principes concernant leur jouissance. De même, les obligations incombant aux différentes parties devront être régies par la convention. Elle devra prévoir un état des lieux des immeubles mis à disposition et, le cas échéant, indiquer les travaux à faire achever par le Fonds Belval (Etat) en tant que maître d'ouvrage.

Dans le cadre de l'avant-projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 qui propose le transfert du patrimoine immobilier à l'Université du Luxembourg, ce point devrait être précisé (relevé).

En ce qui concerne la convention pour les bâtiments de l'Université à Belval, les 3 acteurs – le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'Université du Luxembourg et le Fonds Belval - conviennent de rédiger cette convention avant le déménagement. L'Université du Luxembourg envisage de finaliser et de signer cette dernière avant la fin de l'année 2014

Constatations relatives aux exercices 2011 et 2012

Organisation et fonctionnement de l'audit interne

L'Université dispose d'une unité d'audit interne. En 2012, cette unité a été séparée du Service Finances et Comptabilité (SFC) et a été rattachée à l'administration centrale. Elle rapporte donc directement au directeur administratif.

Afin d'assurer son indépendance, la Cour recommande que le service d'audit interne devrait rapporter directement au Conseil de gouvernance.

Etant donné que le service d'audit interne n'est composé que d'une seule personne, la Cour recommande en outre que l'Université renforce l'effectif de ce service afin de lui permettre d'accomplir ses missions.

Dans sa **réponse,** l'Université prend acte des autres constats de la Cour des comptes et informe qu'il est prévu que l'unité d'audit interne sera rattachée au Conseil de gouvernance à partir de 2015.

En 2014 une personne supplémentaire était embauchée afin de renforcer le service.

Inventaire incomplet

La gestion du mobilier et du matériel informatique est assurée par deux services différents.

Le Service des Infrastructures et de la Logistique (SIL) est en charge de la gestion du mobilier. Il tient un inventaire qui est géré à l'aide du programme Archibus. Le contrôle de la Cour n'a pas donné lieu à des observations particulières quant à la tenue de l'inventaire du mobilier.

La gestion du matériel informatique est assurée par le Service Informatique de l'Université. La Cour constate que ce service ne tient qu'une liste des nouvelles acquisitions d'un exercice. Il n'existe donc pas d'inventaire complet du matériel informatique et les responsables ne sont pas en mesure de localiser les différents biens. En effet, le matériel informatique (par exemple des ordinateurs portables) peut être librement transféré d'un utilisateur à un autre sans que le service informatique n'en soit informé. Aucun inventaire physique n'est effectué.

De cette façon, une gestion efficace du matériel informatique n'est pas possible.

La Cour recommande donc que l'Université tienne un inventaire complet et régulièrement mis à jour pour l'ensemble de son matériel informatique.

L'Université informe qu'elle est en train de mettre en place le progiciel ERP (*enterprise resource planning*) développé par la firme allemande SAP (Systems, Applications and Products for data processing). Le nouveau système, qui est prévu de démarrer en janvier 2015, comporte la gestion de l'ensemble de l'inventaire.

Application du pouvoir de signature

Les règles de signatures pour l'approbation des commandes d'acquisition de biens ou de services, des autorisations de voyages et de séjours et des déclarations de frais et/ou d'indemnités prévoient des signataires différents selon l'importance (l'envergure) de la dépense.

La Cour constate pour bon nombre de déclarations que le bénéficiaire contresignait lui-même sa propre déclaration en tant que responsable de budget sans aucune autre contresignature d'une personne tierce.

La Cour exige que toute contresignature doive être effectuée par une personne autre que le bénéficiaire.

L'Université répond qu'elle est actuellement en train de revoir ses procédures financières. Le point relevé par la Cour sera pris en compte lors de l'implémentation du nouveau système ERP.

Echange de vues

La représentante du groupe parlementaire DP rappelle les raisons qui ont amené le gouvernement à attribuer le statut d'établissement public à certaines infrastructures. La rigidité du droit public ne permet en effet pas d'embaucher du personnel de manière flexible et d'organiser des événements commerciaux sur base de contrats spécifiques.

Il faut veiller, pour chaque établissement public, au respect de la séparation des fonctions de contrôleur et de contrôlé: un fonctionnaire qui siège au conseil d'administration d'un établissement au nom d'un ministère ne peut pas être parallèlement chargé du contrôle des dépenses de l'établissement.

Certains établissements disposent des deux types de personnel. Il est légitime que les établissements puissent recourir à des agents privés au vu de la spécificité de leur objet.

Soumissions: la loi sur le Fonds du Logement a prévu que ce dernier n'était pas soumis aux principes des soumissions publiques. Il en va de même pour LuxDevelopment.

Il faut également juger de l'opportunité d'obliger l'Etat de la gestion des immeubles (alors que ceci ne fait pas partie des missions principales de l'Etat) ou de charger le Fonds Belval de cette mission.

Dans le cadre de son rapport spécial sur les établissements publics 2011 http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2011/Etablissements_2011.pdf, la Cour des comptes avait relevé la s**ituation des agents de l'Université rémunérés directement par l'Etat.** La Cour a constaté que, pour l'exercice 2007, trois fonctionnaires payés sur l'article budgétaire 03.6.11.000 ne figurent pas sur la liste des agents de l'Université. Pour l'exercice 2008, la situation est analogue, le nombre des fonctionnaires visés étant de quatre. Il s'agit de fonctionnaires qui n'étaient plus au service de l'Université pour les années 2007 et 2008 alors que leur traitement continuait à être imputé sur les articles budgétaires de l'Université.

Plusieurs membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaitent savoir comment (de quelle façon) ont été réglées les situations des personnes dont l'Etat avait pris en charge les rémunérations, vu qu'il s'agissait de fonctionnaires détachés et travaillant pour le compte de l'Université (article budgétaire 03.6.11.000, Université du Luxembourg - Traitement des fonctionnaires).

(Note de la Secrétaire: de l'échange de courrier entre la Chambre des députés et le Gouvernement des années 2012 et 2013, et de la réponse du Ministre de la Fonction publique de l'époque, M. François Biltgen, il ressort que *«Au vu des dossiers dont dispose l'Administration du Personnel de l'Etat, les agents de l'Etat (…)* et (…)* font partie du cadre du personnel repris par l'Université de Luxembourg depuis l'année 2003 et que les traitements sont imputés à charge des crédits budgétaires de cette institution.*

En ce qui concerne les agents (…) et (…)*, il m'importe de signaler que les intéressés ont été mis à la retraite entre-temps et qu'ils ne font désormais plus partie du cadre du personnel de l'Université.»*.

**(Les noms de famille figurent dans le courrier ministériel)*

M. le Rapporteur estime que, grâce aux contrôles de la Cour des comptes, les situations se sont nettement améliorées au sein des établissements publics.

M. le Rapporteur propose que la Chambre des députés formule des observations d'ordre général pour rendre attentif à certains problèmes d'ordre général.

La **question concernant les conventions entre l'Etat et les établissements publics** sur la mise à disposition de terrains, d'infrastructures et de matériel a déjà été soulevée par la Cour dans le cadre de ses rapports spéciaux portant sur les années 2012 et 2013. La Chambre des députés a envoyé le courrier suivant au Gouvernement :

«La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire souhaite connaître l'état d'avancement des discussions que le Gouvernement a menées / est en train de mener avec des établissements publics autour:
- de la mise à disposition et l'utilisation de terrains, bâtiments, locaux et autres infrastructures appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat et mis à disposition d'un établissement public,
- d'un inventaire des installations et équipements,
- de l'exploitation des biens en question,
- de la gestion des biens appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat et mis à disposition de l'établissement en question,
- du financement des investissements ultérieurs,
- de travaux de rénovation,
- de l'entretien des infrastructures,
- des frais de nettoyage.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire souhaite savoir si des documents et/ou conventions concernant ces questions ont été approuvés par le Gouvernement. Elle estime que la Chambre des Députés devrait disposer d'un relevé des conventions signées et de celles restant à approuver.

La Commission estime que les questions touchant l'Université du Luxembourg devraient être réglées par le biais de conventions écrites avant le déménagement des facultés et instituts sur le site de Belval.»

Dans le cadre du rapport spécial sous examen, la question touche également le Centre de Musiques Amplifiées.

De même, la Commission avait suggéré d'envoyer un courrier au Gouvernement concernant les nominations et indemnités de fonction. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rappelle qu'elle a, suite au rapport de la Cour des comptes concernant les établissements publics 2012 et 2013, proposé d'envoyer un courrier au Gouvernement par lequel la Chambre des Députés invite le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative à prendre position au sujet des modalités précises d'allocation et du niveau d'une indemnité de fonction et la teneur de solutions conforme à la législation en vigueur *(…)* permettant, le cas échéant, d'honorer l'engagement, le professionnalisme et la responsabilité du directeur ou de la directrice d'un établissement public.

3. Echange de vues sur le contrôle de la Banque centrale du Luxembourg par la Cour des comptes

Le 1er octobre 2014, la Cour des comptes a informé la Chambre des députés qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de finaliser son contrôle de la Banque centrale du Luxembourg,

dénommée ci-après « la BCL), effectué sur demande de la Chambre des députés remontant à 2006.

En date du 29 juillet 2014, la Cour a transmis au contrôlé un projet de rapport spécial portant sur l'examen de la légalité et de la régularité de l'exécution des budgets 2011 et 2012 de la Banque centrale. Cette procédure avait été décidée d'un commun accord par les représentants de la Banque centrale et de la Cour des comptes et actée au paragraphe *«Approche et procédure»* de la synthèse de points retenus lors des réunions entre les deux institutions. Cette synthèse, signée le 29 octobre 2013, prévoyait notamment que la *«Cour fait part du projet de son rapport spécial avec ses constatations et recommandations préliminaires, de sorte que la Banque centrale puisse présenter ses observations avant l'émission du rapport final»*.

Or, la Cour des comptes a reçu comme seule réponse un accusé de réception. Sur demande de la Cour, la Banque centrale a dit ne pas vouloir répondre au courrier du 29 juillet 2014 mettant ainsi de manière implicite fin à l'accord entre les deux institutions quant au contrôle visé ci-dessus.

A ce titre, la Cour renvoie à son avis du 29 juin 2007 sur son champ de contrôle (publié sur le site internet de la Cour des comptes (http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/avis/2008/champ_de_controle.pdf) qui traite notamment des obstacles juridiques quant au contrôle de la Banque centrale par la Cour. La Cour des comptes note:

«Force est de rappeler que la Cour a été privée d'une large partie de son champ de contrôle à la suite d'un avis du Conseil d'Etat du 2 mars 1999 (doc. parl. n° 4531-1).

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a argumenté qu'il « comprend et partage la résolution légitime de la Chambre des députés d'englober dans le contrôle des opérations financières publiques tous les bénéficiaires de deniers publics. Toutefois, il échet d'éviter deux écueils consistants, l'un à vouloir charger la Cour du contrôle de toutes les opérations financières touchant de près ou de loin les pouvoirs publics et risquant de mener à une surcharge et à un blocage des services publics et, l'autre, à charger la Cour des comptes de contrôles qui sont déjà confiés, par des dispositions légales existantes, à d'autres organismes ou d'autres services publics. » ».

La Cour rappelle dans ce contexte qu'une proposition de loi a été déposée le 4 décembre 2012 au nom de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (doc. parl. 6509). Elle a pour objectif de procéder à une extension du champ de contrôle de la Cour des comptes par le biais d'une modification de l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Le commentaire des articles de la proposition fait apparaître le contenu du texte.

«1. Concernant l'article Ier modifiant l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes:

Ad 1.: Le paragraphe (2) de l'article 2 est modifié de la manière suivante:

„La Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public **à l'exception des communes et des syndicats de communes** ~~pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi~~."

La suppression de la restriction „pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi" permet d'intégrer l'ensemble des établissements publics, et donc également la BCL, dans le champ de contrôle de la Cour des comptes même si leurs comptes sont déjà audités par un réviseur d'entreprises.

Ad 2.: Le paragraphe (3) de l'article 2 est modifié de la manière suivante:

(3) ~~Les personnes morales de droit public~~ **Les communes et les syndicats de communes ainsi que** ~~et~~ les personnes physiques et morales de droit privé 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 de**s** ~~ces~~ **deniers** ~~fonds~~ publics.

Ce paragraphe vise désormais les personnes physiques et morales de droit privé, ainsi que les collectivités territoriales communales en garantissant à la Cour des comptes un „droit de suite" pour vérifier l'affectation correcte des deniers publics.

Par souci de cohérence, les termes „de ces fonds publics" sont remplacés par „des deniers publics", ces termes figurant déjà au paragraphe (1) de l'article 2.

2. Concernant l'article II:

L'article II de la présente proposition de loi traite de l'entrée en vigueur qui est fixée au premier jour du mois qui suit la publication du texte légal au Mémorial.»

La proposition de loi 6509 n'a pas encore été avisée par le Conseil d'Etat.

Le contrôle de la légalité et de la régularité des frais de fonctionnement / frais opérationnels porterait sur la somme de quelque 50 millions d'euros dont 34 millions d'euros de traitements. En guise de comparaison, M. Gengler cite les sommes prévues pour le paiement des traitements: Cour des comptes (4,2 millions d'euros de traitements), Chambre des députés (32 millions d'euros de traitements,) Conseil d'Etat (2 millions d'euros de traitements) et Inspection Générale des Finances (2 millions d'euros de traitements).

M. Gengler précise que la loi ne permet pas que la Cour expose le contenu de ce qu'elle a constaté à la Banque centrale.

Discussion

Mme Brasseur rappelle qu'il s'agit uniquement de contrôler la légalité et la régularité des frais de fonctionnement et non pas la politique monétaire de la Banque centrale ou d'un autre établissement concerné. Suite au dépôt de la proposition de loi fin 2012, l'oratrice a eu une entrevue avec le nouveau président de la Banque centrale qui a proposé que le périmètre du contrôle soit défini d'un commun accord entre la Cour des comptes et la Banque centrale. Mme Brasseur était partie du principe que tout se passait dans le bon ordre et fait connaître sa consternation face à la situation décrite par le Président de la Cour des comptes. Elle propose que la Chambre des députés intervienne auprès du Conseil d'Etat pour savoir où en est la procédure.

Parallèlement à cette option, le représentant de l'ADR s'interroge sur l'opportunité d'un nouvel entretien avec le Président de la Banque centrale, étant donné que la convention a été rompue de manière unilatérale. L'orateur propose que la Chambre des députés informe le Président de la Banque centrale sur la volonté du législateur de faire avancer la procédure législative.

Mme la Présidente rend état d'un entretien qu'elle a eu avec le Président de la Banque centrale, M. Gaston Reinesch, qui lui a fait part de sa volonté de venir présenter sa vue devant les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Mme la Présidente l'a informé que la procédure ne prévoit pas que la ComexBu convoque conjointement le contrôleur et le contrôlé. Elle a en outre promis de le tenir informé sur la suite des démarches de la commission.

Au vu de la volonté de M. Reinesch d'assister à la réunion de la commission parlementaire, Mme Brasseur propose que la commission invite le Président de la Banque centrale pour un

échange de vues contradictoire. M. le Président de la Cour des comptes demande alors à pouvoir disposer d'un droit de répondre aux explications du Président de la Banque centrale.

La représentante du groupe parlementaire déi gréng estime que la discussion mériterait de revenir au fond de la question. En présence d'un champ de contrôle insuffisamment large, la Chambre des députés se doit de modifier la législation. Si par contre, elle estime qu'un face à face contribuerait à faire avancer la discussion, elle pourrait opter pour une telle réunion. Elle plaide pour un message politique clair.

Le représentant du groupe parlementaire DP propose, au vu du constat de l'échec de la démarche de la Cour des comptes, la Chambre des députés se concentre sur l'évacuation de la proposition de loi 6509.

Un représentant du groupe parlementaire CSV estime que le sujet devrait être abordé avec une certaine circonspection au vu des missions particulières assignées à la BCL entre autres dans un contexte européen, dont notamment ses relations avec la BCE. Sous ce rapport, le représentant du CSV s'interroge sur l'opportunité d'organiser un face à face entre le Président de la BCL et le Président de la Cour des comptes au cours d'une réunion de la Comexbu.

Le représentant de l'ADR rappelle qu'en 2012, la Banque centrale semblait disposée à accepter un contrôle de la légalité et de la régularité des frais de fonctionnement. Il juge opportun que le Président de la Banque centrale soit informé sur la suite que la ComexBu entend accorder à la présente réunion et les conséquences de la volonté du législateur d'étendre le champ de contrôle de la Cour des comptes face au refus de la BCL.

Un représentant du groupe parlementaire CSV souhaite savoir quels organismes sont concernés par une extension du champ de contrôle de la Cour des comptes. M. Gengler répond qu'il s'agit de l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT), de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE), de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) et de la Banque centrale (BCL). Il ajoute que la loi organique de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) *(Loi du 24 octobre 2008)* fait dorénavant *expressis verbis* référence à la Cour de comptes comme contrôleur (La CSSF est soumise au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.). En absence d'une législation claire, la Cour n'a pas encore procédé au contrôle des organismes précités.

Un autre représentant du groupe CSV plaide pour une décision unanime de la Comexbu sur la suite de sa démarche.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP plaide en faveur d'une communication claire et sans équivoque en ce qui concerne le futur champ de contrôle de la Cour des comptes.

En guise de conclusion et avec l'accord unanime des membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Mme la Présidente constate que:

- la Comexbu maintient son avis favorable en vue d'une extension du champ de contrôle de la Cour des comptes afin de l'habiliter à contrôler les personnes morales de droit public bénéficiant de concours financiers publics quant à l'emploi conforme des deniers publics;
- à législation inchangée, de tels contrôles s'avèrent impossibles ;
- la commission maintient sa volonté de voir évacuée la proposition de loi 6509 relative au champ de contrôle de la Cour des comptes;
- que la Comexbu tient à rappeler qu'il s'agit du seul contrôle de la légalité et de la régularité des frais de fonctionnement et non pas d'un droit de regard sur la politique monétaire des organismes et établissements;

- la commission fait abstraction d'une entrevue avec le Président de la Banque centrale.

* * *

Historique concernant les discussions sur l'extension du champ de contrôle de la Cour des comptes (2004-2014):

- Résolution de la Chambre de députés du 21 mai 2004 *«décide d'entamer la procédure en vue de modifier l'article 2(2) et (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes »* ;
- procès-verbal réunion Comexbu 24 juillet 2006, point Divers: *«Se référant à un audit effectué par la Cour des comptes française sur la Banque de France, Monsieur le Président suggère que la Cour contrôle la Banque centrale du »* ;
- par courrier du 4 mai 2007, la Cour des comptes informe la Chambre qu'elle se voit dans l'impossibilité d'effectuer le contrôle tel que demandé par la Chambre dans son courrier du 4 août 2006;
- procès-verbal réunion Comexbu du 21 mai 2007: la Commission charge la Cour des comptes d'informer la BCL qu'elle insiste à ce que la BCL communique à la Cour tous les documents demandés, à ce que M. Mersch soumette l'ensemble des courriers échangés entre la Cour et la BCL au Conseil de la BCL. La BCL devrait également être informée que les procédures appliquées par la Cour sont basées sur celles de la Cour des comptes européenne. En cas de réponse négative de la BCL, la Comexbu *«se verra contrainte de prendre les décisions appropriées»*;
- procès-verbal réunion Comexbu 18 juin 2007: M. le Président de la Cour des comptes craint qu'une modification de la seule législation sur le Cour des comptes soit insuffisante en matière de contrôle de la BCL. Il préconise de prévoir également *« un contrôle récurrent à effectuer par la Cour des comptes»* au niveau de la loi organique de la BCL;
- 29 juin 2007 : la Cour des comptes fait parvenir à la Chambre des députés son avis sur son champ de contrôle ;
- procès-verbal réunion Comexbu du 2 juillet 2007: réflexion sur un amendement à la proposition de loi Grethen (doc. parl. 5667);
- procès-verbal réunion Comexbu du 29 mai 2008: discussion sur le contrôle des établissements publics;
- procès-verbal réunion Comexbu 13 octobre 2008: Le Président de la Cour des comptes affirme que si le contrôle de la Cour des comptes devait inclure la SNCI, BCEE, les P&T, il faudrait aussi l'étendre à la BCL ;
- 19 janvier 2010: dans son avis sur la proposition de loi 5667, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une modification du paragraphe (7) de l'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes est critiquée par la Haute Corporation en ce sens qu'elle se base essentiellement sur une procédure applicable aux rapports spéciaux instaurée par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en novembre 2002. Selon le Conseil d'Etat, il est contraire à l'article 105, paragraphe 2 de la Constitution qu'une procédure arrêtée par une commission parlementaire puisse se substituer à des décisions réservées à la loi formelle;
- la Chambre des députés adopte la proposition de loi 5667 (à l'unanimité des 59 membres présents) sans modifier le champ de contrôle de la Cour des comptes;
- 18 décembre 2012: Mme Anne Brasseur dépose la proposition de loi 6509 (au nom de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire) prévoyant l'extension du champ de contrôle de la Cour à toutes les personnes morales de droit public (à l'exception des communes et syndicats de communes) bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé quant à l'emploi conforme à la destination des deniers publics.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore émis son avis relatif à la proposition de loi 6509.

* * *

Luxembourg, le 10 janvier 2015

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente,
Diane Adehm