



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

CG/vg

P.V. CEB 16

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 04 mars 2013

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 février 2013
2. Entrevue avec le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet de la contribution financière de l'Etat à divers organismes (exécution des articles budgétaires 03.0.33.005, 03.1.41.011 et 03.2.41.021)
3. Examen des derniers transferts de crédit
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Roger Negri

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
M. Pierre Decker, M. Germain Dondelinger, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Anne Brasseur, Président de la Commission

*

1. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 février 2013**

Le projet de procès-verbal est adopté.

2. **Entrevue avec le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet de la contribution financière de l'Etat à divers organismes (exécution des articles budgétaires 03.0.33.005, 03.1.41.011 et 03.2.41.021)**

Madame le Président indique que la présente entrevue a lieu sur initiative du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Elle rappelle que trois décisions de passer-outre portant sur l'exercice budgétaire 2012 et concernant les contributions de l'Etat à l'Université (mise en œuvre du plan d'action « Technologies de la santé ») (15,1 millions d'euros), à la Fondation « Integrated BioBank Luxembourg » (9 millions d'euros) et à la Max Planck Institute Foundation Luxembourg (1 million d'euros) ont été prises par le Ministre en 2012.

La motivation du refus du contrôleur financier :

Le contrôleur financier rappelle que l'article 80, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que « tout autre engagement financier » au-delà de 40 millions d'euros doit être autorisé par la loi. Il ajoute que l'article 80 précité constitue la loi générale prise sur base de l'article 99 de la Constitution aux fins de fixer les seuils à partir desquels une autorisation légale est requise.

Les détails de la motivation du contrôleur financier, non discutés au cours de la réunion, sont repris en annexe.

Il est rappelé que, fin 2010, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire avait partagé le point de vue du contrôleur financier.

Les explications du Ministre :

Dans sa décision de passer-outre au refus du contrôleur financier, le Ministre signale qu'il ne partage pas cette interprétation de l'article 80, paragraphe (1) dont, selon lui, tous les points portent exclusivement sur des opérations/transactions immobilières.

Quant à la décision de passer-outre prise en faveur de l'Université :

La contribution de l'Etat à l'Université ayant fait l'objet d'une décision de passer-outre concerne la mise en œuvre du partenariat stratégique entre l'Université du Luxembourg et l'Institute for Systems Biology (Seattle), basé sur une convention entre ces deux institutions, et portant sur un montant total de 89,2 millions d'euros.

La décision de passer outre a dû être prise parce que la contribution en question provenait d'une ligne budgétaire spécifique intitulée « Contribution financière de l'Etat à l'Université du Luxembourg dans l'intérêt de la mise en œuvre du plan d'action "Technologies de la santé" » et non de la ligne budgétaire de dotation directe de l'Université. Cette dernière est prévue par la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (article 46), stipulant que « l'Université peut disposer des ressources suivantes : a) une contribution financière annuelle inscrite au budget des recettes et des dépenses de l'Etat (...) ».

Il est encore fait référence à l'article 44 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg qui précise que « Le développement de l'Université fait l'objet d'un contrat d'établissement pluriannuel négocié entre l'Etat et l'Université. Le contrat est conclu pour une durée de quatre ans. Il est établi à partir d'un plan pluriannuel de développement proposé par l'Université Il couvre les éléments du plan pluriannuel de développement, détermine les moyens et les effectifs nécessaires pour la mise en œuvre des activités de l'Université et définit les engagements financiers de l'Etat. La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles. »

D'autre part, l'article 47 (2) stipule que « La contribution financière de l'Etat est attribuée à l'Université sous forme de dotations globale et réaffectée aux facultés et aux centres interdisciplinaires par le rectorat, après avis du conseil universitaire. ».

Il convient de noter que le contrôle financier n'a jamais formulé d'objections à ce principe d'une dotation globale annuelle. En effet, lors de l'établissement de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, le Conseil d'Etat avait insisté que la phrase « La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles » soit intégrée dans les dispositions de l'article 44 et ce pour répondre aux exigences constitutionnelles.

Il apparaît que, comme le projet du partenariat stratégique (Luxembourg-Seattle) sera désormais intégré à l'Université, son coût sera également directement pris en charge par la dotation de l'Etat à l'Université (plus de ligne budgétaire séparée).

Quant à la décision de passer-oute prise en faveur de la **Fondation « Integrated BioBank Luxembourg »** (IBBL) :

La contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'IBBL ayant fait l'objet d'une décision de passer-oute est basée sur une convention entre l'Etat et l'IBBL portant sur un montant total de 55 millions d'euros.

Le Ministre informe les membres de la Commission que le projet de loi n° 6527 (déposé le 14 janvier 2013) prévoit l'intégration de l'IBBL au Centre de recherche public CRP-Santé. Une décision de passer-oute concernant l'IBBL peut donc être exclue à l'avenir dès le vote du projet de loi visé.

Dans le but de renforcer l'autonomie financière, administrative et scientifique des CRP, le projet de loi dispose que les relations entre le CRP et l'Etat seront régies par une convention pluriannuelle qui portera, entre autres, sur les moyens mis à disposition par l'Etat selon les procédures budgétaires en vigueur. A partir de 2014, il est prévu de porter la durée de ces conventions pluriannuelles à quatre ans (afin d'assurer la synchronisation avec le contrat d'établissement entre l'Université du Luxembourg et l'Etat). Il est précisé dans le projet de loi que « La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles. ».

Les conventions quadriennales porteront sans aucun doute sur des montants supérieurs à 40 millions d'euros.

Quant à la décision de passer-oute prise en faveur de la **Max Planck Institute Foundation** (MPI):

La contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de la MPI ayant fait l'objet d'une décision de passer-oute est basée sur des contrats conclus pour une durée indéterminée. Les besoins financiers annuels de la MPI sont estimés à 10 millions d'euros.

Comme dans les cas précédents, le contrôleur financier évoque l'atteinte du seuil de 40 millions d'euros après quelques années et conclut à la nécessité du vote d'une loi spéciale.

Le Ministre indique avoir consulté l'Inspection générale des Finances (IGF) quant à l'insertion d'un article spécifique (outre la ligne budgétaire inscrite dans les annexes du budget) autorisant l'Etat à subventionner le fonctionnement de la MPI dans la loi budgétaire (à répéter à chaque exercice budgétaire). L'IGF lui a cependant demandé de consulter la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au préalable.

Il est précisé, d'une part, qu'il n'est pas usuel de recourir à la loi budgétaire pour donner une autorisation de ce type, mais, d'autre part, que le vote d'une loi spéciale ne se justifie pas vraiment puisqu'elle porterait uniquement sur un acte purement financier (alors que les conditions liées à ce financement sont déjà précisées dans l'acte constitutif de la MPI).

La possibilité d'insérer l'autorisation de subventionnement de la MPI dans la loi ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics des CRP (projet de loi n° 6527) est également évoquée.

Le Ministre souligne qu'il privilégie le recours à la loi budgétaire.

Questions à trancher par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire:

1. La Commission partage-t-elle l'interprétation de l'article 80 (1) du contrôleur financier ?
2. Dans l'affirmative, est-elle d'avis que toutes les dépenses effectuées par l'Etat sur base de conventions pluriannuelles (dont un grand nombre sont à reconduction tacite) dépassant le seuil des 40 millions d'euros devraient faire l'objet d'une loi spéciale ?
3. Dans l'affirmative et concernant précisément l'Université et les CRPs, faudra-t-il voter une loi pour chaque convention quadriennale ou serait-il envisageable d'inscrire une disposition habilitante autorisant la conclusion de conventions quadriennales dont le coût pourra excéder le seuil de 40 millions d'euros dans leurs lois respectives (loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg et projet de loi n° 6527) ?
4. Où inscrire l'autorisation de subventionnement du MPI ?

La Commission décide, dans un premier temps, d'examiner les procès-verbaux des réunions au cours desquelles ont été discutés le contenu de l'article 80 (en 1999 et en 2009) et les procédures mises en place par la Commission afin de déceler les intentions exactes de ses auteurs.

3. Examen des derniers transferts de crédit

Parmi les transferts de crédits rassemblés dans un tableau communiqué aux membres de la Commission en date du 1^{er} mars 2013, une dizaine émanant du Ministère des Affaires étrangères, Ministre de la Défense ont retenu leur attention.

Transferts vers l'article 01.6.12.190 libellé « Frais de stage à l'étranger; frais de cours; dépenses diverses » :

Motif: « Les dépenses sont supérieures à celles prévues en date des propositions de budget vu que les coûts pour la formation des pilotes se sont avérés plus importants. »

Montant total: 144.180 euros

La Commission décide de demander au Ministre de la Défense pour quelle raison le coût pour la formation des pilotes n'a pas été prévisible lors de l'élaboration des propositions budgétaires.

4. Divers

La Commission prend acte des réponses suivantes au sujet de transferts de crédits :

- du Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région concernant l'avancement de l'acquisition d'armoires intelligentes par la Police Grand-Ducale (courrier du 8 février 2013) ;
- du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural concernant des dépenses générées par la conception de nouveau matériel de sensibilisation (courrier du 8 février 2013) ;
- du Département de l'Environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures concernant des dépenses générées par l'acquisition de 9 véhicules pour les préposés forestiers en 2012 (courrier du 15 février 2013).

Luxembourg, le 15 mars 2013

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Anne Brasseur

Annexe :

Motivation détaillée du contrôleur financier :

Après avoir rappelé que l'article 80, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que « tout autre engagement financier » au-delà de 40 millions d'euros doit être autorisé par la loi, le contrôleur financier ajoute que l'article 80 précité constitue la loi générale prise sur base de l'article 99 de la Constitution aux fins de fixer les seuils à partir desquels une autorisation légale est requise.

Il indique ensuite que ledit article 99 prévoit de manière explicite que « tout engagement financier important » doit être autorisé par une loi spéciale, afin que ce principe, qui par le passé était effectivement limité aux seules dépenses immobilières, soit étendu à toutes les dépenses de l'Etat, quelles que soient leur nature.

Il cite, à ce propos, les lois suivantes prises sur base de la disposition susmentionnée et concernant les projets entraînant des dépenses à charge de l'Etat dépassant le seuil prévu à l'article 80 (7,5 millions d'euros (loi du 30 juin 2003) et 40 millions d'euros (loi du 25 juin 2009)), mais n'ayant pas trait à des dépenses de construction:

- Loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M (dépense à charge du Fonds d'équipement militaire et plafonnée à 120 millions d'euros) ;
- Loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information (dépenses plafonnées à 30 millions d'euros);
- Loi du 14 mai 2009 relative au financement d'une solution informatique permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce (dépenses plafonnées à 29.658.000 euros).

Le contrôleur financier rappelle encore que, fin 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait partagé son point de vue.

Finalement, le contrôleur financier revient sur l'argumentation du Ministre qui avait rappelé le commentaire des articles du projet de loi (doc. parl. n°6011A) ayant porté le seuil prévu à l'article 80 susmentionné de 7,5 à 40 millions d'euros selon lequel « toutes les dépenses de l'Etat figurent déjà dans les lois annuelles concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, que ce soit dans le corps de texte lui-même ou dans les annexes sous forme de tableaux pluriannuels, et font donc l'objet d'une autorisation par le biais de ces lois. Il est partant indiqué de prévoir les lois spéciales de financement uniquement pour des dépenses de très grande envergure, qui doivent évidemment faire l'objet de discussions approfondies. ».

Le contrôleur financier conclut que le seuil, à partir duquel une dépense est à considérer comme de très grande envergure, a été fixé à 40 millions d'euros.