



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

FC/pk

P.V. CEB 21

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 20 juillet 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 juin 2015 et du 6 juillet 2015
2. Examen de l'avis juridique du Service juridique de la Chambre des Députés (modification du programme de construction du Laboratoire national de Santé - phase 2)
3. Examen éventuel du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014 (en attente du dépôt officiel auprès de la Chambre des Députés)
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Marc Angel rempl. M. Frank Arndt, M. André Bauler rempl. Mme Joëlle Elvinger, M. Alex Bodry rempl. M. Claude Haagen, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Gusty Graas rempl. M. Eugène Berger, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Roger Negri, M. Gilles Roth rempl. Mme Martine Mergen

M. Tom Weisgerber, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Jean Leyder, Mme Anne Negretti, Mme Anne Kons, de l'Administration des Bâtiments publics

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, M. Eugène Berger, Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 juin 2015 et du 6 juillet 2015**

Les deux projets de procès-verbal sont adoptés. Il est tenu compte des propositions de modification textuelles suggérées par le Gouvernement.

2. **Examen de l'avis juridique du Service juridique de la Chambre des Députés (modification du programme de construction du Laboratoire national de Santé - phase 2)**

Madame la Présidente rappelle que la question est restée en suspens lors de la réunion du 6 juillet dernier.

1. Question posée par la commission :

« Au cours de sa réunion du 6 juillet 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a été informée sur une modification concernant la deuxième phase du Laboratoire national de Santé (LNS) à Dudelange (loi votée en 2009). Dans ce contexte, les membres de la commission ont soulevé une interrogation qui, à raison de son fondement, serait à soumettre pour avis au Service juridique de la Chambre.

La loi du 18 décembre 2009 relative à la construction de ces infrastructures prévoit expressis verbis dans son article 1^{er} que «Le Gouvernement est autorisé à procéder à la construction de la deuxième phase du Laboratoire National de Santé à Dudelange comprenant:

- le laboratoire de médecine vétérinaire,*
- le service de pathologie moléculaire,*
- l'institut de médecine légale,*
- le laboratoire de radiophysique de la direction de la Santé, division de la radioprotection.»*

Or, suite à l'adoption d'un plan d'intervention d'urgence en cas d'accident nucléaire, il a été fait abstraction de loger la division de la radioprotection à l'intérieur du rayon d'évacuation de la centrale nucléaire de Cattenom. La 2^e phase du LNS se trouvant en construction, le Gouvernement propose de procéder aux aménagements nécessaires pour y accueillir l'IBBL («Integrated Biobank of Luxembourg»).

Se référant à l'article 48 de la Constitution et à l'article 102 du Règlement de la Chambre, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire s'interroge sur la nécessité d'une adaptation de la législation existante. »

L'analyse du service juridique de l'administration parlementaire se lit comme suit:

La question posée se décompose en deux parties:

- a) La modification évoquée par la commission, peut-elle être analysée comme un changement important de programme?
- b) Faut-il modifier la législation en vigueur (loi du 18 décembre 2009)?

2. Analyse et réponses

Selon l'article 102 (2) du Règlement de la Chambre des Députés auquel se réfère la commission «*tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés*».

Dans son rapport du 14 janvier 2013 sur la proposition de modification du Règlement relative à la procédure applicable aux grands projets d'infrastructure (doc. parl. 6515), la Commission du Règlement a retenu ce qui suit: «*La commission s'est interrogée sur l'interprétation à donner au futur article 102(2) et plus précisément sur la portée exacte de la notion de « nouvel examen par la Chambre des Députés », notion qui figure telle quelle dans la résolution adoptée par la Chambre en 2009? Il est clair que dans le cas de figure visé, le montant autorisé n'a pas été dépassé, l'objet même du projet de loi ou son intitulé ont été respectés, alors qu'il y a eu un changement important dans le contenu du programme. La commission estime que ce nouvel examen implique le vote d'une motion.*»

a) Changement important de programme?

Or, s'agit-il en l'occurrence dans le cas présent d'un «*changement important de programme*» tel que prévu par l'article 102 (2) ? Dans sa réunion du 3 octobre 2005, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes d'antan avait déjà donné du contenu à cette notion:

«*En ce qui concerne la notion de changement important de programme, la commission estime qu'un changement de programme mérite le qualificatif d'important dans les deux cas de figure suivants:*

- *le changement modifie substantiellement l'orientation générale, la destination, l'envergure ou l'affectation de l'infrastructure autorisée par la Chambre,*
- *le changement se concrétise par la suppression ou l'adjonction considérable de volumes bâtis respectivement par des modifications substantielles à l'intérieur du volume bâti initialement prévu.»*

On peut conclure que la construction, dans le cadre du Laboratoire national de santé, de l'IBBL au lieu et place du laboratoire de radiophysique / division de la radioprotection, correspond aux critères retenus ci-dessus.

b) Motion et/ou loi?

A première vue, selon le rapport de la Commission du Règlement, ce changement important de programme impliquerait le vote d'une motion. Mais quel serait le contenu de cette motion?

Cette motion pourrait-elle constituer l'accord de la Chambre des Députés pour le changement important de programme sans vote d'une loi?

La réponse à cette question figure également au procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2005 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes d'antan:

«*En ce qui concerne le sens à donner à l'expression "nouvel examen", la commission est d'avis que dans un premier temps ce réexamen se fera dans la ou les commissions parlementaires compétentes. En fonction des conclusions tirées à ce niveau,*

- *soit le gouvernement reçoit l'aval pour le changement de programme projeté,*
- *soit il est constaté que le changement envisagé contrevient à l'autorisation légale initiale.*

Dans cette hypothèse, il appartiendra à la ou aux commission(s) parlementaire(s) compétente(s) d'en faire rapport à la Chambre en séance plénière. La Chambre s'exprimera par voie de motion sur les suites à y donner, par exemple en invitant le gouvernement à introduire un nouveau projet de loi.»

D'après les membres de la commission, un changement important de programme contraire à l'autorisation légale initiale débouche nécessairement sur le dépôt d'un nouveau projet de loi. La commission n'est pas d'avis que la Chambre des Députés peut donner son accord à une modification de l'objet de la loi par le vote d'une simple motion.

Conclusion :

Selon l'avis juridique, dans le cas présent, le changement important de programme envisagé n'est pas conforme à l'objet de la loi déjà votée. A défaut d'autorisation légale, le vote d'un nouveau projet de loi, modifiant la loi initiale, s'impose.

Discussion

La représentante du groupe parlementaire DP estime qu'il ne sera pas nécessaire d'inviter formellement le ministre à déposer un nouveau projet de loi. Il sera, à tout moment, loisible au Gouvernement de procéder à ce dépôt afin de modifier la législation existante.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP se demande s'il ne s'agit pas simplement de la non-exécution d'une loi d'autorisation. Dans une lecture puriste de la loi, il faudrait même arrêter le chantier pour éviter des contestations ultérieures.

Il est rappelé que le laboratoire de radiophysique restera à la Villa Louvigny, mais que les surfaces devenues vacantes seront affectées à des activités de recherche (IBBL), ce qui correspond à un changement substantiel de la programmation. Les modifications entraîneront en outre un surplus de dépenses, tout en restant dans la limite des 5%. Le représentant du Ministère explique que le Gouvernement fait tout son possible pour limiter les imprévus et les dépenses supplémentaires.

Un autre représentant du groupe LSAP compare la situation au changement de programmation qui a eu lieu au niveau de la réfection du Pont Adolphe. Le Gouvernement entend utiliser une partie de la somme pour construire un pont en métal pour piétons et vélos en-dessous de la surface de roulement des véhicules.

La majorité des membres de la commission ne partage pas la vue du représentant du groupe LSAP. Ils se montrent convaincus qu'il sera possible de déposer un projet de loi dans les deux mois à venir. Le texte pourrait être évacué dès la rentrée parlementaire. La commission, dans sa majorité (9 voix pour et 2 abstentions) s'exprime en faveur de cette option, invitant de ce fait le Gouvernement à déposer un nouveau projet de loi avec une fiche financière adaptée pour régulariser la situation qui se présente. En attendant l'adoption d'une nouvelle loi, les travaux peuvent continuer sur le chantier.

3. Examen éventuel du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014

Etant toujours en attente du dépôt officiel du projet de loi auprès de la Chambre des Députés, ce point de l'ordre du jour n'a pas pu être abordé.

4. Divers

1. Projet de calendrier des travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

La Commission prend note du projet de calendrier proposé par Mme la Présidente. Les premières réunions sont fixées au 14 et au 28 septembre 2015.

2. Suivi des réponses aux courriers adressés au Gouvernement

Mme la Présidente passe en revue les réponses que le Gouvernement a fournies aux courriers que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a adressés au Premier Ministre et aux différents ministères dans le cadre de l'analyse des rapports spéciaux de la Cour des comptes et des transferts entre articles budgétaires.

Rapports spéciaux de la Cour des comptes

Rapport spécial de la Cour des comptes concernant le contrôle du parc automobile de l'Etat

- Présentation du rapport par la Cour des comptes le 31 janvier 2012 - décision du 13 février 2012 de ne pas faire de rapport et d'adresser un courrier au Gouvernement - courrier du 20 février 2012
- Courrier du Gouvernement reçu le 7 août 2012 - information de la commission des mesures qui seront décidées - courriers de rappel envoyés le 11 juin 2013 et le 17 janvier 2014
- Décision d'envoyer une nouvelle lettre de rappel

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé

- Présentation du rapport par la Cour des comptes le 12 octobre 2012
- Echange de vues avec la Ministre de l'Education nationale d'antan le 4 février 2013
- Présentation et adoption d'un rapport : 5 juillet 2013 - envoi au Gouvernement le 15 juillet 2013, rappel le 17 janvier 2014 - réponse reçue le 13 mars 2014
- le 17 novembre 2014, la Commission a décidé de **rediscuter le sujet** en présence de représentants de la Cour des comptes. (question des procédures en matière de soumissions publiques)

Rapports spéciaux de la Cour des comptes sur les établissements publics - année 2012 et année 2013

- L'entrevue avec la Commission du Logement concernant le Fonds Syrdall a eu lieu le 27 avril 2015 en présence du Secrétaire d'Etat au Logement. **La Commission du Logement** analysera les questions ayant plus spécifiquement trait à la politique du logement. Le résultat des travaux et d'une nouvelle entrevue avec le Gouvernement sera communiqué à la ComExBu qui le continuera à la Cour des comptes en vue d'un contrôle ultérieur.

Courrier ayant reçu une réponse (suite aux courriers adressés au Gouvernement après l'analyse desdits rapports par la ComExBu)

- Demande au Ministre de l'**Agriculture**: état d'avancement du **projet de loi 6157** (remembrement)
- Réponse du 15 janvier 2015: le projet de loi est mis en suspens, alors qu'il est prévu de doter l'Office national du remembrement de nouvelles compétences

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics - année 2014

Courriers de suite du 27 février 2015:

- La ComExBu souhaite être tenue au courant de l'avancement des **travaux d'inventaire** en ce qui concerne le **Centre de Musiques Amplifiées** («Rockhal»)
- **Réponse** du Ministre de la Culture du 30 juin 2015: « *Suite au rapport fait par la Cour des comptes, le Centre de Musiques amplifiées («Rockhal») a créé un inventaire actualisé regroupant l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles qui sont à sa disposition concernant les exercices jusqu'à 2014 inclus. L'actualisation par rapport à l'exercice 2015 est en cours. Quant à l'inventaire du premier équipement du Centre, le matériel a été installé par le Fonds Belval. La «Rockhal» ne dispose dès lors ni des bons de commande, ni des factures, ni des bons de livraisons qui auraient permis d'établir un inventaire. »*
La Commission constate que le suivi se fera grâce aux rapports de la Cour des comptes.

Suivi financier des grands projets d'investissements

- Décompte provisoire «Palais Cour Justice UE Kirchberg 1996-2006 reçu le 4 juillet 2014: Où en est le décompte définitif du désamiantage du Palais CJUE?
- **Réponse** reçue le 25 juin 2015: litige à trancher au tribunal.
- Demande d'un relevé des contrats avec les institutions européennes (lettre envoyée le 31 mars 2015) ; préparation d'une lettre de rappel (automne 2015)

Transferts de crédits et autorisations de dépassements de crédits non limitatifs prévus aux articles budgétaires

Suites aux courriers envoyés le 22 octobre 2014

Santé - frais études poste à risque → **réponse** reçue le 20 novembre 2014: Par le biais de relevés statistiques, la Division de la santé au travail doit être en mesure de fournir à différents demandeurs des précisions quant aux risques et dangers auxquels sont exposés les salariés. Dresser les relevés statistiques demande l'intervention de collaborateurs externes.

Sécurité intérieure - frais de bureau -> **réponse** reçue le 11 novembre 2014: hausse imprévisible des besoins en matériel

Education nationale - formateur d'adulte → **réponse** reçue le 14 novembre 2014 ; Lors de l'établissement du budget pour 2014, il n'était pas prévisible qu'une deuxième cohorte de stagiaires formateurs d'adultes serait recrutée au printemps 2014. Elle a nécessité une 2^e édition de la formation théorique avec un institut suisse.

Santé - frais d'experts → **réponse** reçue le 1^{er} décembre 2014. Les modifications nécessaires à la migration de données informatiques ont demandé l'intervention d'un expert externe. Les prestations des travaux urgents ont été financées suite à trois transferts vers l'article sous doté.

Economie - dépenses pour recherche directeur Centre Clervaux → **réponse** reçue le 12 décembre 2014; suite à un appel de candidature infructueux, il a été décidé de faire appel à une société de recrutement externe qui devra également accompagner l'intégration du nouveau directeur dans la structure existante.

Justice - achat de biens et de services postaux pour les tribunaux (250.000 euros); **réponse** reçue le 29 mai 2015; volume des envois postaux en constante augmentation (suite aux

commissions rogatoires, doubles envois d'ordonnances de paiement et d'ordonnances pénales).

Culture - participation aux frais ALAC -> réponse reçue le 1^{er} juillet 2015 : omission d'effectuer un transfert fin 2013 pour liquider un reste de solde dû.

Suites aux courriers du 23 avril 2015:

- **Education nationale**; frais supplémentaires suite à une erreur d'appréciation du taux de change CHF/EUR dans le cadre d'un contrat avec un institut de formation helvète (10.000 euros) -> **réponse** reçue le 19 mai 2015: il a été impossible de prévoir l'évolution du taux de change lors de la signature du contrat.

- **Affaires étrangères / Immigration**; frais de traduction et d'interprétation: 37.617 euros; → **réponse** du 28 avril 2015: accroissement imprévu du nombre de personnes demandeurs de protection internationale. Candidats en provenance d'une grande variation de pays entraîne traitement de demandes plus exigeant.

Suites aux courriers envoyés les 11 et 12 mai:

– **Affaires étrangères / défense**; formation des pilotes: frais supplémentaires de 203.500 euros; -> **réponse** du 8 juin 2015 : coupure budgétaire et décalage de certaines formations de 2012 vers 2013 ainsi qu'un surplus de vols réalisés en 2013 par rapport aux prévisions (113 heures au lieu de 48 heures).

– **Education nationale**; internats socio-éducatifs; frais du personnel plus élevés; 345.000 euros; -> **réponse** du 5 juin 2015: les internats accueillent beaucoup de jeunes issus de familles modestes qui ne parviennent pas à payer la participation financière. Il a fallu opérer un transfert pour qu'un gestionnaire d'internat ne se trouve plus en manque de liquidités (prévention d'une situation exceptionnelle).

– **Education nationale / Famille**; 60.000 euros + 75.000 euros : frais médicaux: imputation sur le mauvais article budgétaire; -> réponse du 10 juin 2015. Suite au transfert des crédits à un autre article budgétaire, il a été oublié d'en informer les responsables SAP du Ministère des Finances.

– **Egalité des chances**: frais supplémentaires pour une campagne médiatique. Les députés souhaitent savoir de quelle campagne il s'agit exactement. Les montants concernés s'élèvent à 13.600 euros et 21.300 euros. -> **réponse** du 8 juin 2015: il fallait élargir le spectre de diffusion de la campagne de sensibilisation sur les stéréotypes suite à la réception par le public.

– **Fonction publique** ; achat de biens et de services de télécommunication (162.500 euros) -> **réponse** du 18 juin 2015. Des mesures ont été prises pour éviter que les frais de communication continuent de flamber.

– **Education nationale**; sous-estimation du budget concernant les indemnités pour leçons supplémentaires (10.850 euros) -> **réponse reçue le 25 juin 2015**; introduction tardive des déclarations. Rappel des procédures via note de service pour remédier à cette situation.

La commission décide de rappeler au Gouvernement de faire preuve de rigueur dans l'exécution du budget voté par la Chambre des Députés et d'observer minutieusement les règles budgétaires établies. Les ministères et administrations sont priés d'éviter de sous-

estimer de manière systématique certaines dépenses, notamment au niveau des biens de consommation, de régler ex-post des problèmes tels que les articles sous-estimés ou de procéder à des prolongations de projets en absence de dotations budgétaires suffisantes.

* * *

Luxembourg, le 24 juillet 2015

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente,
Diane Adehm