



10 ANS  
COUR DES COMPTES  
GRAND-DUCHE  
DE LUXEMBOURG



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg



1850





Si la Cour des comptes fête cette année ses dix ans d'existence, les origines de l'institution remontent à 1840 avec la création de la Chambre des comptes. Au fil des années, la Chambre des comptes a su mettre en place un contrôle efficace des finances publiques. Toutefois, la plupart des institutions supérieures de contrôle européennes ont entretemps fait l'objet de profonds changements quant à leur fonctionnement et leurs attributions. C'est pourquoi le législateur a décidé en 1999, dans le cadre d'une réforme d'ensemble des finances publiques, la création d'une Cour des comptes moderne et indépendante du pouvoir exécutif. La Cour des comptes a commencé ses travaux le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Au début, il s'agissait de créer de toutes pièces une nouvelle institution tout en assurant pendant un certain temps les missions de l'ancienne Chambre des comptes.

L'expérience et la compétence des collaborateurs en place ont permis de réussir la transition de l'ancien vers le nouveau régime. Toutefois, les nouvelles attributions conférées à la Cour ont nécessité une réforme des méthodes de travail et le recours accru à des collaborateurs spécialisés. L'actuel cadre du personnel reflète ces changements.

Avec le recul, il s'avère que la réforme de l'institution supérieure de contrôle a porté ses fruits en apportant une nouvelle qualité dans le contrôle des finances publiques, basée sur les nouvelles attributions de la Cour. L'examen de bonne gestion financière des deniers publics a notamment conduit la Cour des comptes à formuler de nombreuses recommandations en vue d'améliorer la gestion de l'Etat.

En outre, elle a également permis de renforcer les liens entre la Chambre des Députés et la Cour, cette dernière assistant désormais le Parlement dans le contrôle de l'exécutif.

Enfin, cette réforme a contribué à une plus grande transparence des finances publiques et une meilleure information du citoyen à travers les publications de la Cour.

Sans pour autant négliger le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses et des recettes publiques, la Cour continuera à mettre l'accent sur les contrôles de performance en vue de rendre la gestion publique plus efficace et de réaliser ainsi des économies. En temps de crise, cet aspect des travaux de la Cour revêt une importance particulière.

Il s'agit d'aider l'Etat à mieux dépenser et à moins dépenser.

**Marc Gengler**

*Président de la Cour des comptes*

Laurent Mosar

*Président de la Chambre des Députés*



## MISSION ACCOMPLIE !

La Chambre des Députés, seul organe du pouvoir législatif, n'est pas uniquement législateur. Le parlement est aussi, et c'est tout aussi important, investi du contrôle du gouvernement, notamment en matière financière par exemple par le vote du budget annuel. La Chambre des Députés doit également pouvoir contrôler l'utilisation des fonds publics par l'Etat, donc la gestion financière du gouvernement et des administrations. Dans ce contexte, le parlement dispose d'un « bras armé », à savoir la Cour des comptes.

Depuis la création de la première Chambre des comptes, ancêtre de l'actuelle Cour des comptes, en 1840, cette institution a bien changé. Les premières tentatives de réforme, à savoir la proposition de loi dite « Rau » en 1981, puis la proposition de loi du député M. François Colling en 1994 n'ont cependant pas abouti.

Finalement, en 1999, les Députés MM. Jean Asselborn et Henri Grethen déposèrent une nouvelle proposition de loi, votée par 53 voix. Parallèlement l'article 105 de la Constitution fut révisé et la comptabilité de l'Etat réformée. L'origine politique diverse des différents auteurs des propositions de loi montre que le remplacement d'une Chambre des comptes réalisant un contrôle fastidieux a priori, par une Cour des comptes opérant des contrôles ciblés a posteriori répondait au souci unanime des partis politiques de l'époque.

La loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes « entend doter le Luxembourg d'un système de contrôle moderne, neutre et efficace des finances publiques et renforcer en même temps les moyens de contrôle afférents de la Chambre des Députés. Ainsi, il sera créé une Cour des comptes qui agit de façon autonome, mais qui nonobstant fournit

# 1840

CREATION DE LA PREMIERE  
CHAMBRE DES COMPTES  
DU GRAND-DUCHE  
PAR ORDONNANCE ROYALE  
GRAND-DUCALE

04  
05

au parlement une assistance technique dans l'exercice constitutionnel de son droit de contrôle financier du pouvoir exécutif. La Cour des comptes ne se trouve ni subordonnée au gouvernement ni à la Chambre des Députés» (conclusion de l'exposé des motifs, proposition de loi 4520).

Dix ans après la création de la Cour des comptes, je peux dire que la mission ambitieuse, assignée par le législateur de l'époque, est pleinement remplie. La Cour des comptes travaille à la satisfaction de tous les membres du parlement.

La Chambre des Députés entretient des relations d'étroite collaboration et de confiance avec la Cour des comptes. Cela va de la nomination des membres de la Cour, de l'examen de l'avis annuel de la Cour sur le budget de l'Etat jusqu'à l'examen détaillé des rapports spéciaux de la Cour par l'organe de la Chambre en charge du contrôle des finances publiques, à savoir la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. La Cour des comptes exerce également une fonction consultative importante à la demande de la Chambre des Députés.

Je tiens à remercier le Président de la Cour des comptes M. Marc Gengler, le Vice-Président M. Patrick Graffé, les membres du collège de la Cour ainsi que toute leur équipe pour leur travail efficace en matière de contrôle de la gestion financière du pouvoir exécutif. Cette mission importante devient essentielle en période de crise de l'économie et des finances publiques, où il s'agit à la fois de dépenser moins et de dépenser mieux.

**Laurent Mosar**

*Président de la Chambre des Députés*

# 1848

UNE NOUVELLE CONSTITUTION  
DETERMINE LES ATTRIBUTIONS  
DE LA CHAMBRE DES COMPTES





1954 place d'Armes  
*Photo : Batty Fischer*



# 1936

DESORMAIS, LA COUR  
DES COMPTES EXERCE  
LE CONTROLE DE TOUTES  
LES OPERATIONS  
FINANCIERES DE L'ETAT

## HISTORIQUE

08  
09

### LA CHAMBRE DES COMPTES

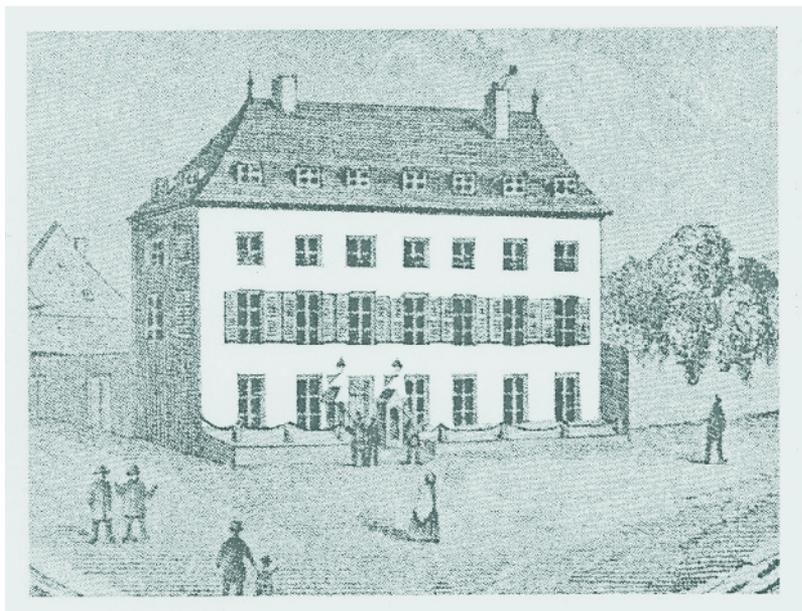
La première Chambre des comptes du Grand-Duché de Luxembourg fut créée par ordonnance royale grand-ducale du 4 janvier 1840. Le contrôle de la Chambre s'étendait non seulement aux recettes et dépenses de l'Etat, mais encore à celles des communes et des fondations et établissements placés sous la surveillance de l'Etat. Elle pouvait faire des propositions sur l'économicité des dépenses à l'exécutif. Par ailleurs, elle avait des compétences administratives et judiciaires à l'égard des comptes et des comptables et elle exerçait le pouvoir disciplinaire sur les comptables.

Le contrôle de la Chambre des comptes à l'égard des communes et des établissements publics n'était pas maintenu longtemps. Depuis la loi du 23 septembre 1847 sur le règlement des comptes des communes et des établissements publics, ce contrôle a toujours été exercé par le ministre de l'Intérieur.

Le 9 juillet 1848 une nouvelle constitution, établie sur le modèle de la Constitution belge de 1831, déterminait à l'article 109 les attributions de la Chambre des comptes, devenant par après l'article 105 de la Loi fondamentale. Cette disposition constitutionnelle était à la base des lois du 9 janvier 1852 sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que sur l'organisation de la Chambre des comptes.

L'organisation et les attributions de la Chambre des comptes furent encore modifiées par la suite, notamment par la loi du 19 février 1931 concernant l'organisation de la Chambre des comptes et de la Recette générale, et par la loi du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat. Désormais, elle exerçait le contrôle de toutes les opérations financières de l'Etat et disposait à cet effet d'un pouvoir de refus de liquidation des dépenses. Elle effectuait ainsi un contrôle a priori des dépenses de l'Etat portant, pièces à l'appui, sur la légalité et la régularité de la dépense avant paiement, mais après engagement de cette dernière.





## LA COUR DES COMPTES

10  
11

En 1999, une réforme d'ensemble du contrôle et de la gestion des finances publiques a abouti à la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et à la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ainsi qu'à la révision de l'article 105 de la Constitution.

Les objectifs de la loi portant organisation de la Cour des comptes étaient les suivants :

- conférer à la Cour des comptes la plénitude des missions et moyens nécessaires pour un contrôle autonome, neutre et efficace des finances publiques ;
- opérer une séparation nette entre, d'une part le contrôle financier interne, à organiser et à assurer par le Gouvernement, et, d'autre part le contrôle financier externe, à mettre en oeuvre par la Cour des comptes ;
- conférer à la Cour des comptes la vérification a posteriori de la légalité et de la régularité des recettes et dépenses ainsi que l'examen de la bonne gestion financière des deniers publics ;
- étendre le champ d'action de la Cour des comptes au-delà du contrôle de la gestion financière des organes, services et admini-

strations de l'Etat aux personnes morales de droit public et de droit privé, si celles-ci bénéficient de deniers publics ;

- renforcer la fonction consultative et d'assistance de la Cour des comptes dans le chef du Parlement pour ce qui est de l'exercice de son contrôle des opérations financières de l'Etat ;
- garantir l'indépendance de la Cour des comptes, organe contrôleur, vis-à-vis du pouvoir exécutif, organe contrôlé.

Cette réforme a été accompagnée par la mise en place d'une direction du contrôle financier chargée du contrôle interne au sein des départements ministériels.

La Cour des comptes a été officiellement instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et a ainsi succédé à la Chambre des comptes.



# art. 105

LES ATTRIBUTIONS  
DE LA COUR DES COMPTES  
EMANENT DE L'ARTICLE 105  
DE LA CONSTITUTION

## ORGANISATION

12  
13

Marc Gengler  
*Président*



Patrick Graffé  
*Vice-Président*



LA COUR EST COMPOSÉE  
DE CINQ MEMBRES :  
UN PRÉSIDENT,  
UN VICE-PRÉSIDENT  
ET TROIS CONSEILLERS

## ORGANISATION

La Cour des comptes, instituée par l'article 105 de la Constitution exerce ses attributions conformément aux dispositions de la loi organique du 8 juin 1999. La Cour est composée de cinq membres, à savoir d'un président, d'un vice-président et de trois conseillers. Les membres de la Cour sont nommés pour six ans par le Grand-Duc sur une liste de trois candidats qualifiés à présenter par la Chambre des Députés pour chaque place vacante. Les nominations sont renouvelables. Les membres de la Cour des comptes ne peuvent exercer d'autres fonctions publiques, électives ou non, ni prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles leurs intérêts se trouveraient en opposition avec ceux de l'Etat.

Tom Heintz  
*Conseiller*



Georges Ramos  
*Conseiller*



Ralph Kass  
*Conseiller*



## PERSONNEL

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Cour des comptes sont assistés par une quarantaine d'agents de la carrière supérieure, moyenne et inférieure de l'Etat. Le recrutement du personnel se fait dans les limites de l'organigramme et du cadre du personnel à approuver par la Chambre des Députés. La Cour des comptes peut également faire appel à des experts externes. Ils agissent sous le contrôle et la responsabilité de la Cour.

## FONCTIONNEMENT

La Cour décide de façon collégiale. Elle adopte à la majorité des membres qui la composent son programme de travail, le rapport général annuel, les rapports spéciaux, les règles internes pour l'exécution du budget, l'état prévisionnel de ses dépenses ainsi que son règlement intérieur. Toutes les autres décisions du collège sont acquises à la majorité des membres présents aux réunions du collège de la Cour, la présence de trois membres au moins étant requise. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix.

Le président assure la direction de l'administration de la Cour des comptes. Il représente la Cour dans toutes ses relations avec l'extérieur et dans ses relations avec la Chambre des Députés, le Gouvernement, la Cour des comptes de l'Union européenne et les autres institutions et organismes internationaux.



## CONTROLES

Chaque année, les membres de la Cour des comptes décident du programme de travail pour l'année subséquente.

Les contrôles sont assurés par un groupe de travail dirigé par un auditeur sous la responsabilité d'un membre de la Cour.

Lors des contrôles tout document ou toute information que la Cour des comptes estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués à sa demande, y compris ceux du contrôle interne. La Cour des comptes prend toutes les dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

### Déroulement d'un contrôle

- Le contrôle est annoncé au contrôlé moyennant un courrier spécifiant le sujet du contrôle et les documents à transmettre.
- Le groupe de travail prépare un plan de contrôle soumis à la délibération et l'approbation du collège de la Cour des comptes.
- L'auditeur entre en contact avec le contrôlé pour fixer les visites sur place.
- L'auditeur communique le résultat des travaux sous forme d'un compte-rendu de contrôle au membre de la Cour responsable.
- Le membre-rapporteur de la Cour soumet le projet de rapport des constatations et recommandations aux délibérations du collège qui l'adopte conformément au principe de la collégialité.
- Le rapport adopté par le collège est adressé au contrôlé pour prendre position à l'égard des constatations et recommandations dans le cadre de la procédure contradictoire.
- La prise de position du contrôlé est délibérée dans une réunion du collège.
- Un courrier est adressé au Président de la Chambre des Députés aux fins de fixer une réunion de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire au cours de laquelle le rapport accompagné de la prise de position du contrôlé sera présenté par des membres de la Cour pour être publié ensuite sur le site internet de la Cour.

### Publication

Tous les rapports et avis sont téléchargeables sur le site internet <http://www.cour-des-comptes.lu> et sont communiqués également sous forme imprimée à tout intéressé sur simple demande.

### Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés

Les rapports de la Cour sont analysés par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire qui rédige un propre rapport destiné, le cas échéant, à inviter la Chambre des Députés réunie en séance plénière à prendre les mesures qui s'imposent.

# art. 248

LA COUR EST CHARGÉE DES  
RELATIONS ENTRE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE  
ET LE GOUVERNEMENT  
LUXEMBOURGEOIS

DOTATION  
FINANCIÈRE

RELATIONS  
INTERNATIONALES

16  
17

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit de la Cour des comptes au vu de l'état prévisionnel établi par cette dernière et approuvé par la Chambre des Députés. Cette disposition tend à assurer l'indépendance de la Cour des comptes vis-à-vis de son contrôlé, c'est-à-dire du pouvoir exécutif, puisque ce dernier n'intervient pas dans la fixation du montant de cette dotation. Finalement, les comptes de la Cour sont contrôlés et approuvés annuellement par la Chambre des Députés.

La Cour participe activement aux travaux d'organisations internationales qui rassemblent les institutions supérieures de contrôle, de façon formelle comme INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) ou AISCCUF (Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français) – ou de façon informelle, comme le Comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne (y compris la Cour des comptes européenne).

En application de l'article 248 du Traité instituant la Communauté européenne, la Cour est chargée des relations entre la Cour des comptes européenne et le Gouvernement luxembourgeois. A ce titre toutes les missions de la Cour des comptes européenne à Luxembourg sont portées à la connaissance de la Cour qui en informe le département ministériel compétent et peut assister aux opérations de contrôle.

# 1981

LES PREMIERES  
TENTATIVES  
DE REFORME

# 6

LES MEMBRES  
DE LA COUR  
SONT NOMMES  
POUR SIX ANS

# +/- 40

UNE QUARANTAINE D'AGENTS  
DE LA CARRIERE SUPERIEURE,  
MOYENNE ET INFERIEURE DE  
L'ETAT ASSISTE LES MEMBRES  
DE LA COUR DES COMPTES

1<sup>ER</sup> CONTROLE DU  
FINANCEMENT DES  
PARTIS POLITIQUES

# 2009

18  
19

# 1999

CREATION D'UNE  
COUR DES COMPTES  
MODERNE ET  
INDEPENDANTE  
DU POUVOIR EXECUTIF



# 2000

LA NOUVELLE INSTITUTION  
ENTAME SES TRAVAUX

# MISSIONS

20  
21

## **Le champ de contrôle**

La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat.

Elle est en outre habilitée à contrôler les organismes de droit public dont les textes organiques respectifs prévoient un tel contrôle. Sont ainsi visés la plupart des établissements publics. Si tel n'est pas le cas, la Cour peut effectuer des contrôles pour autant et dans la mesure que ces organismes ne sont pas soumis à un autre contrôle financier prévu par la loi.

Finalement, tous les organismes de droit public et personnes physiques et organismes de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé relèvent du contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics.

Le législateur a également la possibilité de charger la Cour de contrôles ponctuels comme par exemple en matière de financement des partis politiques.



## **Le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et dépenses**

La Cour contrôle si les opérations liées à une dépense ou une recette ont été effectuées conformément aux lois et règlements applicables en la matière. Par ailleurs, elle s'assure de l'application correcte des règles juridiques visant l'opération contrôlée et de la conformité de cette opération aux normes de droit public. Ce contrôle s'étend également aux autres normes juridiques, même à celles relevant du droit privé dont l'application s'impose pour les opérations examinées.

## **Le contrôle de la bonne gestion financière des deniers publics**

Le contrôle de la bonne gestion financière consiste à examiner si les entités contrôlées ont, dans l'exercice de leurs fonctions, utilisé les deniers publics conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Les mesures mises en œuvre par l'entité contrôlée en vue d'atteindre les objectifs définis sont ainsi appréciées aux fins de rechercher si ces mesures ont effectivement atteint leur but à un coût qui soit en relation avec les résultats obtenus.

## **Une mission d'assistance à la Chambre des Députés**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans son contrôle des opérations financières de l'Etat. Elle est en quelque sorte « l'œil du Parlement » en matière de finances publiques.

Ainsi, la Chambre des Députés peut demander à tout moment à la Cour un rapport spécial sur des domaines spécifiques de gestion financière.

Chaque année, la Cour transmet à la Chambre des Députés un rapport général sur le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'Etat.

Par ailleurs, la Cour exerce une fonction consultative à l'égard du Parlement. Celui-ci peut demander à la Cour de rendre un avis sur les dispositions de la loi budgétaire et sur les propositions ou projets de loi concernant la comptabilité de l'Etat et celle des personnes morales de droit public. De plus, la Cour peut être consultée par la Chambre des Députés sur les propositions ou projets ayant une incidence financière significative pour le Trésor public.

Tous les rapports et avis de la Cour sont transmis à la Chambre des Députés.

**Editeur**

*Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg  
2, avenue Monterey  
L-2163 Luxembourg  
Tél: +352 47 44 56 - 1  
Fax: +352 47 21 86  
cour-des-comptes@cc.etat.lu  
www.cour-des-comptes.lu*

**Photos**

*Architectures: Christof Weber  
Portraits: Blitz Agency*

**Layout**

*Bizart*

*Juin 2010*



