

Luxembourg, le 14 juin 1984  
2, avenue Monterey

Monsieur le Ministre des Affaires culturelles,  
L u x e m b o u r g

Objet : Loi du 4 mars 1982

- a) portant création d'un Fonds culturel national,
- b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.

Monsieur le Ministre,

D'après l'article 9 de la loi du 4 mars 1982, la gestion du Fonds culturel national, placé sous votre autorité et administré par un comité directeur, est assujéti au contrôle de la Chambre des comptes suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. Or, un tel règlement grand-ducal n'a pas encore été pris.

A la date du 20.12.1982 la Chambre des comptes a procédé sous le numéro 85.963 à la liquidation d'une ordonnance de paiement de 431.136 francs représentant le transfert de solde des fonds spéciaux institués par l'article 18 de la loi budgétaire du 29 décembre 1970 au Fonds culturel national. Ce montant a été viré au CCP no 78380-04. En outre, d'après des renseignements obtenus par la Chambre des comptes, le Fonds culturel national est détenteur du compte no 1002/0100-3 auprès de la CEE. Le crédit du dit compte s'élevait au 31 décembre 1982 à un montant de 2.126.181 francs.

Sur quelle base légale ces comptes ont-ils été ouverts? En tout cas, ils n'ont pas été soumis au visa préalable de la Chambre des comptes conformément à la circulaire du Ministre des Finances du 22 juin 1948.

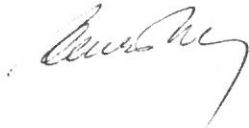
Depuis plus de deux ans aucune opération de recette n'a été constatée, ni aucune autorisation de dépense n'a été demandée à la Chambre des comptes. Si la loi précitée prévoit que les modalités du contrôle sont à déterminer par règlement grand-ducal, il n'existe cependant aucun texte qui dispense les opérations faites sur ce fonds du visa préalable de la Chambre des comptes. Toute opération sans visa qui a été exécutée dans l'intervalle est donc illégale.

Une telle situation ne peut perdurer. Pour la vérification des comptes la Chambre des comptes, dont tous les comptables sont justiciables, demande que lui soient communiqués dans les plus brefs délais tous les éléments concernant la gestion du fonds pour les années 1982 et 1983. Tant que des modalités spéciales n'auront pas été fixées par règlement grand-ducal, les règles générales établies par la loi sur la comptabilité de l'Etat doivent être appliquées.

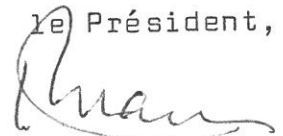
Nous vous prions, Monsieur le Ministre, d'agréer l'expression de notre très haute considération.

La Chambre des comptes,

l'Inspecteur principal  
1er en rang,



le Président,



---

CHAMBRE DES COMPTES  
DU  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 15 mai 1985  
2, avenue Monterey

No 2224/5



Monsieur le Ministre des Affaires culturelles,  
L u x e m b o u r g

- Objet : A) Contrôle externe du Fonds Culturel National pour les exercices 1982 à 1985.
- B) Interprétation de la loi du 4 mars 1982 portant création du Fonds Culturel et du règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 concernant le contrôle de la Chambre des comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National en ce qui concerne la régularité matérielle des opérations.

Référence: Lettre de la Chambre des comptes no 1582/5 du 14 juin 1984 à M. le Ministre des Affaires culturelles.

Monsieur le Ministre,

Dans la lettre mentionnée sous rubrique, la Chambre des comptes a demandé que lui soient communiqués tous les éléments concernant la gestion du Fonds Culturel National depuis la constitution de celui-ci. Comme aucune suite n'a encore été donnée à cette demande, la Chambre des comptes a été dans l'impossibilité de se prononcer sur la gestion de ce Fonds pour les années 1982 et 1983. Ce fait a été mentionné dans le rapport de la Chambre des comptes sur les comptes généraux de l'exercice 1983 (pp. 45 et 46).

La même absence de contrôle vaut pour 1984, puisqu'à la clôture de l'exercice aucun élément concernant la gestion du Fonds n'a encore été transmis à la Chambre des comptes.

*H. Welts am*

*TK*

Le Fonds Culturel National est un établissement public jouissant de la personnalité juridique. Il range parmi les établissements publics à caractère administratif dont la gestion est soumise aux règles de la comptabilité publique, notamment en ce qui concerne l'ordonnement et la liquidation des dépenses. (Dall. Encycl. juridique, Dr. Adm. T II, v. Etabl. publics no 72, 74, 81, 85).

Si l'article 9 de la loi du 4 mars 1982 dispose que "la gestion du Fonds est assujettie au contrôle de la Chambre des comptes suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal ", ce texte, proposé par le Conseil d'Etat, a été adopté par la Chambre des députés dans le but d'élargir la mission constitutionnelle et légale de la Chambre des comptes qui impose à celle-ci de contrôler toutes les recettes et dépenses de l'Etat. Les travaux préparatoires révèlent en effet qu'en proposant de remplacer les mots de " gestion financière " figurant dans le projet initial du Gouvernement par le terme plus général de " gestion ", le Conseil d'Etat et la Commission des Finances et du Budget ont entendu permettre d'étendre ce contrôle aux comptes et à l'inventaire dont question à l'article 8. Le Conseil d'Etat a rappelé encore que la Chambre des comptes doit exercer son contrôle tant sur les comptes que sur les dons en nature reçus et inventoriés par le Fonds sur base de l'article 5 de la loi du 19 février 1931 concernant l'organisation de la Chambre des comptes et de la Recette générale pour les biens mobiliers de l'Etat. Finalement le Conseil d'Etat a estimé nécessaire que le règlement prévu à l'article 9 soit pris " dès la mise en vigueur de la loi " pour permettre à la Chambre des comptes d'exercer ce contrôle à partir de la création du Fonds.

Quoique " l'urgence " ait été invoquée dans son préambule, ce règlement n'a été pris qu'à la date du 9 janvier 1985, c'est-à-dire presque trois ans après l'entrée

en vigueur de la loi.

En ne mentionnant que le contrôle de la " gestion financière " et en ne visant que " la régularité matérielle des opérations ", les auteurs de ce règlement semblent avoir eu l'intention de restreindre la portée de l'article 9 de la loi habilitante. Pour autant qu'une telle restriction serait effectivement voulue, ce règlement se trouverait affecté d'illégalité ( Cour Cass. 12 juillet 1955, Pas. 16, p. 337), car le contrôle de la Chambre des comptes doit porter sur la légalité et la régularité des opérations.

En l'occurrence la question se pose même si le terme général de " gestion " ne doit pas être pris dans la signification qui lui est communément donnée en matière de contrôle des comptes, d'après laquelle la création d'un contrôle de " gestion " implique la volonté d'instituer un examen indépendant, visant à constater, pour le compte du pouvoir législatif, la façon dont les administrateurs du Fonds se sont acquittés de leurs responsabilités, afin de lui permettre de juger s'ils ont "géré"avec économie, efficacité et efficience.

En aucun cas le règlement grand-ducal ne peut, à l'encontre des textes constitutionnels et législatifs, limiter la mission de la Chambre des comptes au seul contrôle de la " gestion financière " et à " la vérification de la régularité matérielle des opérations ". Il paraît donc indispensable de remplacer le texte du règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 par des dispositions conformes aux exigences de la Constitution et des lois. Dans l'entre-temps la Chambre des comptes est en droit d'exercer son contrôle tel qu'il est prévu par la Constitution et par la loi.

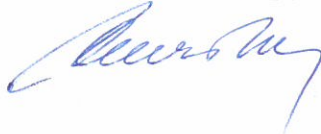
- La remise trimestrielle d'un décompte des recettes et des dépenses certifié exact par le président

du comité-directeur (art. 2), suivi d'une inspection sur place dans les bureaux du Fonds (art. 3), ne peut dispenser les administrateurs du Fonds de présenter au collège de la Chambre des comptes les documents comptables nécessaires pour ses décisions. La Chambre étant un organe collégial, tous ses membres doivent, sans devoir se déplacer, être à même de se former leur religion.

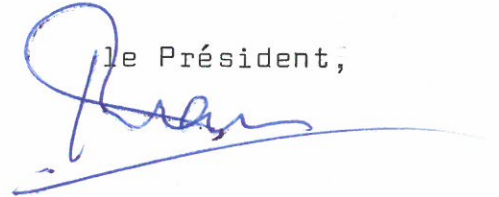
- Par ailleurs, la Chambre des comptes n'a pas encore reçu le décompte des recettes et dépenses que l'article 2 du règlement prescrit au président du comité-directeur du Fonds de lui remettre à la fin de chaque trimestre. Celui-ci aurait dû lui parvenir au début du mois d'avril 1985.

La Chambre des comptes,

l'Inspecteur principal  
1er en rang,



le Président,



Transmis en copie à M. le Ministre des Finances.

Brm. Transmis à M. René Wolter, Président du Fonds Culturel National pour avis.

pour le Ministre des Affaires Culturelles



Roger Manderscheid

Inspecteur principal 1er en rang

FONDS CULTUREL NATIONAL  
COMITÉ-DIRECTEUR

19-21, rue Goethe  
1637 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 3 juin 1985

Brm.- Transmis à Monsieur Roger MANDERSCHIED, secrétaire du Comité-directeur du Fonds Culturel National, avec prière d'établir, et ce en conformité de l'art. 2 du règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National en ce qui concerne la régularité matérielle des opérations, un décompte trimestriel des recettes et des dépenses arrêté au 31 mars 1985 que je certifierai exact avant sa transmission à la Chambre des Comptes.



René WOLTER  
Président du Comité-directeur

CHAMBRE DES COMPTES  
DU  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 25 septembre 1985  
2, avenue Monterey

No 3523/5

AFFAIRES CULTURELLES
Entrée: 26. SEP. 1985
Ref.: C/158/PT

Monsieur le Ministre des Affaires culturelles,  
L u x e m b o u r g

- Objet : - Loi du 4 mars 1982,  
a) portant création d'un Fonds Culturel National,  
b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.
- Règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 concernant le contrôle par la Chambre des comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National en ce qui concerne la régularité matérielle des opérations.
- Référ. : - Lettre de la Chambre des comptes no 1582/5 du 14 juin 1984 à M. le Ministre des Affaires culturelles.
- Rapport de la Chambre des comptes sur les comptes généraux de l'exercice 1983 (pages 45 et 46).
- Lettre de la Chambre des comptes no 2224/5 du 15 mai 1985 à M. le Ministre des Affaires culturelles.
- Décomptes trimestriels pour les périodes respectives du 1.1.1985 au 31.3.1985 et du 1.4.1985 au 30.6.1985 présentés à la Chambre des comptes le 17 septembre 1985.

Monsieur le Ministre,

Dans ses lettres précitées dont les copies sont jointes à la présente, la Chambre des comptes avait porté à votre connaissance un certain nombre d'observations au sujet de la gestion du Fonds Culturel National et plus particulièrement du contrôle légal externe à exercer par la Chambre des comptes.

Dans sa lettre du 14 juin 1984 elle vous avait signalé que depuis la constitution du Fonds aucun élément

...



concernant la gestion du Fonds ne lui avait été communiqué, qu'en l'absence d'un règlement grand-ducal les règles générales établies par la loi sur la comptabilité de l'Etat devaient être appliquées et que, partant, elle considérait toute opération exécutée sans visa comme étant illégale et inconstitutionnelle. Par ailleurs elle demandait sur quelle base légale les deux comptes (CCP 78380-04 et no 1002/0100-3 auprès de la Caisse d'Epargne de l'Etat) avaient été ouverts.

Ces faits ont été mentionnés dans le rapport de la Chambre des comptes sur les comptes généraux de l'exercice 1983. Jusqu'à ce jour aucune suite n'a été donnée à cette lettre et la Chambre des comptes se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur la gestion des années 1982, 1983 et 1984.

Il est vrai qu'à la date du 9 janvier 1985, c'est-à-dire presque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le règlement grand-ducal concernant le contrôle externe par la Chambre des comptes a été pris.

Dans sa lettre du 15 mai 1985, la Chambre des comptes avait notamment estimé qu'

" En ne mentionnant que le contrôle de la " gestion financière " et en ne visant que " la régularité matérielle des opérations ", les auteurs de ce règlement semblent avoir eu l'intention de restreindre la portée de l'article 9 de la loi habilitante. Pour autant qu'une telle restriction serait effectivement voulue, ce règlement se trouverait affecté d'illégalité (Cour Cass. 12 juillet 1955, Pas. 16, p. 337), car le contrôle de la Chambre des comptes doit porter sur la légalité et la régularité des opérations.

En l'occurrence la question se pose même si le terme général de " gestion " ne doit pas être pris dans la signification qui lui est communément donnée en matière de contrôle des comptes, d'après laquelle la création d'un contrôle de " gestion " implique la volonté d'instituer un examen indépendant, visant à constater,

pour le compte du pouvoir législatif, la façon dont les administrateurs du Fonds se sont acquittés de leurs responsabilités, afin de lui permettre de juger s'ils ont " géré " avec économicité, efficience et efficacité.

En aucun cas le règlement grand-ducal ne peut, à l'encontre des textes constitutionnels et légaux, limiter la mission de la Chambre des comptes au seul contrôle de la " gestion financière " et " à la vérification de la régularité matérielle des opérations ". Il paraît donc indispensable de remplacer le texte du règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 par des dispositions conformes aux exigences de la Constitution et des lois. Dans l'entre-temps, la Chambre des comptes est en droit d'exercer son contrôle tel qu'il est prévu par la Constitution et par la loi ".

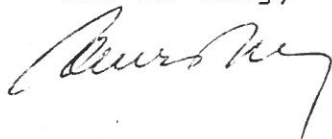
In fine de sa lettre la Chambre des comptes demanda que les administrateurs du Fonds présentent au Collège de la Chambre des comptes les documents comptables pour ses décisions et conclut " La Chambre des comptes étant un organe collégial, tous les membres doivent, sans devoir se déplacer, être à même de se former leur religion ".

Au vu de ce qui précède, la Chambre des comptes estime qu'une prise de position afférente de votre Ministère est indispensable. Les deux décomptes trimestriels présentés pour l'année 1985 ne sauraient suffire à l'égard des problèmes de fond énoncés ci-dessus.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre parfaite considération.

La Chambre des comptes,

l'Inspecteur principal  
1er en rang,



le Président,



Annexes :- photocopie de nos observations no 1582/5 du 14 juin 1984 et no 2224/5 du 15 mai 1985;  
- décomptes.

Luxembourg, le 18 octobre 1985

**MINISTÈRE DES FINANCES**3, RUE DE LA CONGRÉGATION  
2910 LUXEMBOURG*prochain  
ordre des  
jours*

RÉFÉRENCE : No

ANNEXES :

## N O T E

à l'attention de Monsieur le Ministre des Finances

-----

Concerne : Contrôle de la gestion du fonds culturel par la  
Chambre des Comptes

L'article 9 de la loi du 4 mars 1982 portant création d'un fonds culturel national prévoit que "la gestion du fonds est assujettie au contrôle de la Chambre des Comptes suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal."

Ce texte permet de faire deux constatations :

- a) Le fonds culturel, bien qu'étant un établissement public jouissant de la personnalité juridique, est soumis au contrôle de la Chambre des Comptes;
- b) Le contrôle de la Chambre des Comptes ne s'exerce pas de la façon usuelle, mais suivant des modalités spécifiques à déterminer par règlement grand-ducal.

Quelles sont les conclusions que nous pouvons déduire de ces constatations en ce qui concerne le différend opposant le fonds culturel à la Chambre des Comptes. Pour répondre à cette question il faut distinguer la période antérieure au règlement grand-ducal du 9 janvier 1985 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du fonds culturel national, de celle qui le suit.

Pour ce qui est de la première période, il y a lieu d'examiner de quelle façon le contrôle de la Chambre des Comptes aurait dû se faire, le principe de ce contrôle n'étant pas discutable.

.../.

Comme il a été omis jusqu'au 9 janvier 1985 de spécifier, par règlement grand-ducal, les modalités de ce contrôle, il aurait dû se faire, à mon avis, suivant les règles du droit commun. Il est en effet inconcevable que le pouvoir exécutif bloque le contrôle de la Chambre des Comptes, prévu expressément par la loi, en négligeant de prendre les textes réglementaires requis. Comme il n'y a pas de texte afférent, il n'y a donc pas de modalités spéciales et le contrôle ne peut se faire que suivant les règles habituelles.

Pour ce qui est de la période qui suit le règlement grand-ducal du 9 janvier écoulé, deux observations s'imposent :

- a) Vouloir réduire le contrôle de la gestion du fonds prévu par la loi au "contrôle sur la gestion financière du fonds culturel national en ce qui concerne la régularité matérielle des opérations" me paraît excessif.
- b) En constituant le fonds culturel national comme un établissement public jouissant de la personnalité juridique et en stipulant que le contrôle de cet établissement par la Chambre des Comptes se ferait suivant des dispositions spéciales, le législateur a certainement voulu alléger les règles généralement applicables en les remplaçant par des prescriptions plus souples et mieux adaptées au caractère spécifique du fonds culturel et du but qu'il poursuit.

En tenant compte de ces constatations et en nous inspirant de la procédure appliquée en la matière par d'autres établissements publics tels le fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg ou le fonds de rénovation de l'île Clairefontaine, on pourrait procéder de la façon suivante :

Les décisions du comité-directeur du fonds relatives à l'acceptation et à l'affectation des dons approuvées par les deux ministres compétents sont transmises en copie à la Chambre des Comptes. De même, elle recevra copie de tous les virements opérés sur ordre du fonds par la Caisse d'Epargne de l'Etat

ainsi que des extraits du compte que le fonds a ouvert auprès de cet établissement. De cette façon, l'organe de contrôle de la Chambre des Députés pourra contrôler non seulement la régularité matérielle des opérations, mais également le fait de savoir si le fonds poursuit le but qui lui est assigné par la loi, à savoir "de recevoir, de gérer et d'employer les allocations et dons émanant de sources publiques et privées en vue :

- a) de la promotion des arts et sciences;
- b) de la conservation, de la restauration et de l'affectation appropriée du patrimoine historique et culturel national, immobilier et mobilier." (article 2)

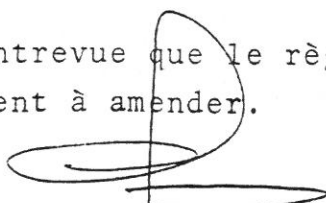
Par contre, la Chambre des Comptes n'a pas à décider si une opération subventionnée par le fonds a bien un caractère culturel ou scientifique. Cette question est de la seule compétence des ministres responsables, conseillés sur ce point par le comité-directeur du fonds. Il doit suffire à la Chambre des Comptes que le caractère culturel ou scientifique soit retenu dans la décision du comité-directeur approuvée par les membres du Gouvernement compétents.

Enfin, il y a lieu de communiquer à la Chambre des Comptes copie de l'inventaire des objets d'art mentionné à l'article 3 alinéa 2 vu que cette communication a été expressément demandée lors des travaux préparatoires et des discussions à la Chambre des Députés.

Au cas où Messieurs les ministres des Finances et des Affaires culturelles partageraient le point de vue développé ci-dessus, il y aurait lieu, avant tout progrès en cause, d'arranger une entrevue avec M. le Président de la Chambre des Comptes :

- a) pour vider le passé,
- b) pour se mettre d'accord sur la procédure à appliquer dorénavant.

Ce n'est qu'à la suite de cette entrevue que le règlement du 9 janvier 1985 serait éventuellement à amender.

  
Marc SCHLOESSER,  
Commissaire du Gouvernement