

Informations demandées aux États parties sur le thème du renforcement du rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène (résolution 8/13 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption)

Article 9, paragraphe 2 :

« Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des mesures appropriées pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Ces mesures comprennent notamment :

...

- c) Un système de normes de comptabilité et d'audit, et de contrôle au second degré ;
- d) Des systèmes efficaces de gestion des risques et de contrôle interne ; et
- e) S'il y a lieu, des mesures correctives en cas de manquement aux exigences du présent paragraphe. »

- 1. Veuillez décrire (citer et résumer) les mesures qu'a prises votre pays, le cas échéant (ou celles qu'il envisage de prendre, et dans quels délais), pour faire appliquer cette disposition de la Convention et promouvoir l'application de la résolution 8/13.**

Cadre légal des finances publiques au Luxembourg :

- Constitution (articles C-99 à C-106)
- Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, telle que modifiée ; (LC)
- Loi du 8 juin 1999 portant création d'une cour des comptes
- Lois budgétaires annuelles
- Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
- Loi du 29 mars 2013 portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012
- Loi du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances
- Loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics (+ règlement d'exécution du 3 août 2009)
- Arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement
- Règlement grand-ducal du 19 décembre 2002 fixant les conditions et modalités de l'octroi d'avances temporaires de fonds pour le paiement de dépenses de l'Etat
- Règlement grand-ducal du 3 février 2006 concernant les services de l'Etat à gestion séparée (modifié par règlement du 20 février 2007)
- Loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat

- Arrêté grand-ducal du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction

- Loi du 19 décembre 2020 portant règlement du compte général de l'exercice 2019

Les intervenants dans la procédure d'exécution budgétaire et les mesures prises pour faire appliquer l'article 9 paragraphe 2 de la Convention et promouvoir l'application de la résolution 8/13 :

A) Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables

Au Luxembourg, l'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics, dont les fonctions sont incompatibles entre elles. Ce principe a pour fondement :

- l'intérêt d'une division du travail : décider des recettes et des dépenses ou les encaisser et les décaisser, constituent des tâches essentiellement différentes qui n'exigent pas les mêmes qualités ;
- l'élimination des risques d'abus par un contrôle réciproque : la séparation faite entre les ordonnateurs et les comptables permet d'organiser un contrôle des uns sur les autres, l'ordonnateur pouvant contrôler l'activité du comptable, et inversement ;
- la recherche d'une meilleure efficacité du contrôle : les ordonnateurs tiennent des écritures distinctes de celles des comptables. En rapprochant les comptes administratifs des ordonnateurs et les comptes de gestion des comptables, les organes de contrôle peuvent découvrir d'éventuelles irrégularités.

B) Les ordonnateurs et des comptables

L'organisation de la comptabilité publique est dominée par le principe essentiel de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

En matière de recettes comme en celle de dépenses les opérations d'exécution du budget comportent deux phases:

- une phase administrative qui comprend l'ensemble des opérations aboutissant à faire naître une créance au profit de l'Etat ou une dette à sa charge;
- une phase matérielle qui consiste à encaisser les sommes dues à l'Etat ou à payer celles dues à ses créanciers.

Les deux sortes d'opérations sont confiées à des agents distincts: les opérations administratives se font sous la responsabilité des ordonnateurs, tandis que les opérations de maniement des deniers publics se font sous celle des comptables (appelés aussi receveurs).

C) Les organes d'exécution du budget des recettes

Le rôle des ordonnateurs en matière de recettes, consiste à ordonner la perception des créances au profit de l'Etat, c'est-à-dire de constater et de liquider ces créances et à établir les titres de perception y relatifs.

Ce rôle relève, en règle générale, des agents spécialisés des trois grandes administrations financières placées sous le contrôle du Ministre des Finances, à savoir:

- L'Administration des contributions directes ;

- L'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- L'Administration des Douanes et accises.

Exceptionnellement, d'autres services peuvent faire naître des créances au profit de l'Etat.

Quant au rôle des comptables en matière de recettes, ce dernier consiste à percevoir les sommes dues au Trésor, puis à centraliser et à conserver les fonds recouvrés.

Finalement, le contrôle des opérations ayant trait aux recettes de l'Etat est organisé à plusieurs niveaux (contrôles internes et contrôles externes) :

- au sein de l'administration chargée du recouvrement de la recette, des agents de surveillance procèdent au contrôle des ordonnateurs et au contrôle des comptables. Il s'agit ici du contrôle de la liquidation et du recouvrement ;

- la Trésorerie de l'Etat est chargée du contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée ;

le contrôleur financier vérifie la régularité et la légalité de la liquidation des recettes non fiscales ;

le contrôle pour le compte de la Chambre des députés est assuré par la Cour des comptes (voir infra).

D) Les organes d'exécution du budget des dépenses

Le régime de la comptabilité de l'Etat luxembourgeois reconnaît aux membres du Gouvernement, une autonomie très grande dans l'exécution de leur budget, ce qui correspond aux principes régissant notre organisation gouvernementale : « (2) L'ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les dépenses à charge des crédits budgétaires mis à sa disposition.

(3) Ont la compétence d'ordonnateur, pour les dépenses et les recettes relevant de leur département, les membres du Gouvernement (...). » (article 22 de la loi sur la comptabilité « LC »).

Cette autonomie des membres du Gouvernement n'est cependant pas absolue. Notamment, dans l'exécution de leur budget, les membres du Gouvernement doivent respecter les lois et les règlements, notamment les règles de la comptabilité de l'Etat ou la législation sur les marchés publics. Ils doivent en outre s'assurer de la bonne gestion financière des deniers publics.

Suivant l'article 22 (2) de la loi sur la comptabilité, l'ordonnateur « doit s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes et respecter les plafonds des crédits budgétaires ». Par ailleurs, « l'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière » (LC-23).

En matière de dépenses, il y a lieu de distinguer entre les contrôles des ordonnateurs et ceux des comptables.

Le **contrôle de l'ordonnateur** poursuit plusieurs buts, notamment il convient de vérifier que la dépense a été autorisée par le législateur, c'est-à-dire qu'il existe un crédit budgétaire approprié et disponible. Ensuite, il faut s'assurer du bienfondé de la dette de l'Etat.

Trois organes interviennent dans le contrôle des ordonnateurs :

- les contrôleurs financiers – contrôle interne systématique ;

- la Cour des comptes – contrôle externe ;

- les comptables publics (généralement la Trésorerie de l'Etat) : avant de régler une ordonnance de paiement, le comptable public doit s'assurer que cette ordonnance est munie du visa du contrôleur financier. Par ailleurs, le comptable vérifie le caractère libératoire pour l'Etat du paiement projeté. Ainsi, suivant LC-62 (2) « *Le comptable public chargé du paiement doit suspendre tout paiement en cas de contestation relative à la validité de l'acquit libératoire et en cas d'erreur matérielle. Avant paiement il exécute les cessions, les sommations à tiers détenteur et les saisies qui lui sont notifiées conformément aux procédures légales prescrites.* » En revanche, les comptables publics ne peuvent invoquer aucun autre argument pour s'opposer au paiement d'une ordonnance.

Le **contrôle du comptable** se fait par les agents de surveillance des administrations financières, le Ministre du Budget, par l'intermédiaire de la Trésorerie de l'Etat, en ce qui concerne le contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée, et la Cour des comptes.

E) La Cour des comptes : organe de contrôle externe

La Cour des Comptes a été créée par la loi du 8 juin 1999.

La Cour des comptes, en tant qu'organe de contrôle externe, examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat. En outre, la Cour est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public, pour autant que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle financier prévu par la loi.

Finalement, sont soumises au contrôle de la Cour des comptes, toutes les personnes morales de droit public et toutes les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiaires de concours financiers publics affectés à un objet déterminé. Dans ces cas toutefois, le contrôle est limité à l'emploi conforme à la destination des fonds publics.

Le contrôle de la Cour des comptes porte sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, et s'étend à toutes les opérations de trésorerie et des comptables de l'Etat, y compris les comptables extraordinaires.

Afin d'assurer son efficacité, la Cour des comptes décide seule de la date et de la méthode de ses contrôles dans le respect du secret d'investigation. Dans le cadre de son contrôle, la Cour peut demander tous les documents qu'elle estime nécessaire à sa mission et peut exiger la transmission périodique d'actes. Egalement, les responsables des finances et les commissaires aux comptes ou réviseurs d'entreprises des entités contrôlées sont déliés du secret professionnel à l'égard des « enquêteurs ».

De même, tout représentant, administrateur, agent ou fonctionnaire des entités contrôlées, ainsi que tout représentant ou agent de l'Etat, tout gestionnaire de fonds publics ou tout membre de services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire, a l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes. Le ministre concerné peut être entendu de l'accord de la Chambre des députés.

A la fin de l'enquête, la Cour des comptes rend un avis sur les suites à réserver aux constatations du contrôle. Lorsque l'administration veut renoncer à poursuivre les redressements résultant des constatations faites par la Cour, elle doit préalablement consulter la Cour des comptes.

La Cour, lors qu'elle estime qu'un fait ou qu'une situation portée à sa connaissance est de nature à pouvoir donner lieu à une poursuite pénale ou à une action disciplinaire, elle en informe la Chambre des députés et les autres instances concernées.

La Cour peut, à tout moment, présenter soit sur demande de la Chambre des députés, soit sur sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports

spéciaux. Ces rapports rendent compte des résultats de contrôles pouvant s'étendre sur plusieurs années et sont transmis à la Chambre des députés, accompagnés des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné.

Il est également possible pour la Cour d'émettre, sur demande de la Chambre des députés, des avis sur des propositions ou projets de loi ayant une incidence financière significative pour le Trésor public ou concernant la comptabilité de l'Etat et celle des personnes morales de droit public, ainsi que sur les dispositions de la loi budgétaire.

Au-delà des rapports pré-mentionnés, la Cour établit, à la clôture de chaque exercice, un rapport général sur le projet de loi portant règlement général des comptes de l'Etat. Dans ce rapport, la Cour est appelée à se prononcer sur les manquements éventuels qu'elle aurait constatés dans l'exécution du budget. La Cour peut en outre recommander des mesures à prendre pour l'avenir en vue d'améliorer les conditions de gestion des finances publiques.

Les contrôles exercés par la Cour débouchent donc dans tous les cas sur des avis/rapports transmis à la Chambre des députés et rendus publics. La Cour, en tant qu'organe de contrôle externe, n'intervient donc pas directement dans le processus d'exécution du budget.

La Chambre des députés :

Outre la Cour des comptes, la Chambre des députés compte une commission parlementaire permanente, la Commission parlementaire du contrôle de l'exécution budgétaire, qui suit l'exécution budgétaire du gouvernement et peut opérer des contrôles ponctuels. Elle est présidée par un député de l'opposition.

Les missions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire :

- Contrôle de l'exécution du budget voté annuellement par la Chambre des Députés par le biais de l'examen du rapport de la Cour sur les comptes sur l'exécution des deniers publics se rapportant à l'exercice budgétaire en question.

- Examen des rapports spéciaux de la Cour des comptes :

La Cour des Comptes, en raison de son droit d'initiative, respectivement sur demande de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat. Elle examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics. Un rapport spécial du contrôle est dressé et des recommandations peuvent y être formulées.

La Cour présente son rapport spécial à la Commission en l'absence du contrôlé.

Le ministre de tutelle de l'organisme public ayant fait l'objet du contrôle est invité à prendre position. Il ne lui est pas permis de soulever de nouveaux faits ou arguments.

La Commission nomme un rapporteur (de la majorité ou de l'opposition) qui prépare les recommandations/conclusions de la Commission.

Dans l'hypothèse où les conclusions formulées dans le rapport spécial sont acceptées (par le gouvernement), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire clôt la procédure. Dans l'hypothèse où les éventuelles recommandations ne seront pas reprises, la procédure prévoit un débat y relatif en séance plénière. Tel n'a encore jamais été le cas jusqu'à présent.

- Monitoring des bilans financiers des grands projets d'infrastructure (procédure anti-dépassements)

Procédure à suivre en matière de préparation et présentation de nouveaux projets d'infrastructure – existe depuis 2006 – adaptée à nouveaux montants en 2009 :

Bilans financiers bi-annuels présentés par le ministre concerné

→ nouvelle procédure a contribué à une plus grande rigueur dans la gestion des fonds publics

En cas de léger dépassement du budget voté – présentation des raisons par le ministre.

Si dépassement important, nouveau projet de loi doit être déposé (portant sur le montant supplémentaire nécessaire).

- Suivi de l'évolution budgétaire du pays

En coopération avec la Commission des Finances et du Budget – réunions trimestrielles

- Examen des décisions de passer-outré au refus du visa d'un contrôleur financier prises par un ministre.

- Examen des arrêtés de transferts de crédits

- Examen des comptes de la Cour des comptes

Sur base d'un audit financier effectué par un auditeur nommé par la Chambre des Députés → résolution (comptes approuvés ensuite en séance plénière)

- Examen des comptes du Médiateur / Ombudsman, de l'OKAJU (Médiateur pour Enfants et Jeunes) et CET (Comité pour l'Égalité de traitement)

Sur base d'un audit financier effectué par un auditeur nommé par la Chambre des Députés → résolution (comptes approuvés ensuite en séance plénière)

Plus généralement, la Chambre des députés est chargée d'une mission générale de contrôle politique sur le gouvernement en place. Elle dispose de plusieurs instruments à cette fin (questions/réponses écrites, motions, résolutions, interpellations, etc.). Elle a également un droit d'enquête sur les questions d'intérêt public, qui lui permet d'entendre des témoins et de consulter des experts.

F) Les contrôleurs financiers

Cette fonction est nouvellement introduite par la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. Le contrôleur financier est placé dans les différents départements ordonnateurs, mais dépend de la direction du contrôle financier placée sous l'autorité du ministre ayant le budget dans ses attributions.

Le contrôleur financier est chargé de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ainsi que du contrôle de la liquidation de toutes les recettes non fiscales relevant du département ministériel placé sous son contrôle. Plus précisément en matière de dépenses, le contrôleur constate la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable, la conformité de la dépense aux textes légaux et décisions gouvernementales ou ministérielles, la régularité des pièces justificatives et l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures.

Il est à préciser que l'intervention du contrôleur financier se situe dès avant le stade d'engagement (contrôle ex ante). Il intervient également au niveau de l'exécution du budget des recettes non fiscales.

Dans l'exercice de sa mission, le contrôle financier jouit de l'indépendance. Suivant l'article 87(2) de la LC, « *le contrôleur financier ne peut recevoir aucune instruction relative à une ordonnance ou un engagement particuliers* ».

Tel que mentionné plus haut, le contrôleur financier dépend de la direction du contrôle financier, dont le rôle consiste à assurer la coordination du travail des différents contrôleurs financiers, et notamment de dégager une ligne de conduite commune dans la manière à traiter les dossiers à contrôler.

G) L'Inspection générale des finances

L'Inspection générale des finances (« IGF ») a été instituée par la loi du 10 mars 1969 et est placée sous l'autorité du Ministre ayant le budget dans ses attributions, qui peut la charger de missions de contrôle portant sur des problèmes déterminés.

Ce contrôle diffère de celui exercé par les contrôleurs financiers et de celui par la Cour des comptes sur plusieurs points essentiels:

- la fréquence du contrôle: alors que le contrôle des contrôleurs financiers est systématique et porte sur l'ensemble des engagements respectivement ordonnances, l'IGF n'agit en principe que si elle y est invitée par le ministre ayant le budget dans ses attributions;
- le moment du contrôle: L'IGF peut intervenir à tout moment, tandis que le contrôleur financier exerce son contrôle à des moments précis de la procédure d'exécution du budget (avant l'engagement et avant l'ordonnancement) (cf. infra: procédure d'exécution du budget). L'IGF peut intervenir à tout moment;
- l'étendue du contrôle: contrairement au contrôleur financier, l'IGF est habilitée à vérifier, outre la légalité et la régularité des dépenses, leur économicité et leur conformité avec la politique générale du gouvernement.
- la sanction du contrôle: le contrôle de l'IGF ne débouche que sur un avis (non public contrairement au rapport de la Cour des comptes), transmis au ministre du Budget respectivement au Conseil de Gouvernement ou au ministre concerné, et qui ne lie pas les membres du gouvernement. Les observations du contrôleur financier, en revanche, s'imposent à l'ordonnateur.

Outre les fonctions de contrôle, l'IGF est chargée en vertu de sa loi organique, des missions suivantes :

- examiner les propositions budgétaires des départements ministériels ;
- donner son avis sur tous les projets ou propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat ;
- faire au gouvernement toutes suggestions susceptibles de réaliser des économies, d'améliorer l'organisation des services de l'Etat et d'en assurer un fonctionnement rationnel ;
- l'IGF peut en outre être chargée de l'examen de toute autre question que le gouvernement en conseil, ou un membre du gouvernement juge utile de lui soumettre.

H) La Trésorerie de l'Etat

La Trésorerie de l'Etat est placée sous la compétence du ministre ayant le budget dans ses attributions. En matière de budget, ses attributions sont exercées par trois sections distinctes :

- la section paiements et recouvrements de toutes les dépenses et recettes non fiscales de l'Etat,
- la section comptabilité, responsable pour la tenue de la comptabilité générale et budgétaire de l'Etat,
- la section gestion financière chargée de la gestion des avoirs et engagements financiers de l'Etat, de l'émission et de la gestion de la dette publique

I) Le Ministre ayant le budget dans ses attributions

Le ministre ayant le budget dans ses attributions est responsable de l'équilibre budgétaire et de la situation de trésorerie générale. En ce sens, il joue un rôle prépondérant dans l'élaboration ainsi que dans l'exécution du budget.

L'exécution du budget des recettes relève majoritairement de sa compétence. Il a donc pouvoir pour nommer les comptables publics qui doivent lui rendre compte de leur gestion.

En outre, le ministre ayant le budget dans ses attributions a un droit de surveillance sur l'exécution du budget des dépenses dans son ensemble, qui s'exerce par l'intermédiaire de l'IGF, de la Direction du Contrôle Financier et de la Trésorerie de l'Etat.

Finalement, tous les projets ou propositions de loi, d'amendement ou de règlement comportant des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat doivent être soumis à l'avis préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions. Aussi, les lois et règlements entraînant des dépenses ou des recettes, doivent être contresignés par le ministre ayant le budget dans ses attributions.

J) Conseil national des finances publiques

Le CNFP est un organisme indépendant chargé d'évaluer les finances publiques. Il a été créé par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

L'objectif principal de cette institution de surveillance nationale indépendante est de contribuer, au moyen de ses évaluations publiques, à une meilleure gouvernance des finances publiques.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2014, l'encadrement de la politique budgétaire au Luxembourg a donc été renforcé afin d'assurer des finances publiques saines et soutenables à long terme, notamment grâce au respect de règles budgétaires visant à prévenir l'apparition de déficits excessifs pouvant enclencher une dynamique négative sur leur dette publique.

Pour mener à bien sa mission, le Conseil peut procéder à l'audition des représentants des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Il a également la possibilité de faire appel à des organismes ou à des experts du secteur privé.

Les constats et évaluations du Conseil sont publics.

La procédure d'exécution du budget

A) Les actes d'exécution du budget des recettes

En matière de recettes, le recouvrement passe par 3 phases, à savoir :

- la naissance de la créance de l'Etat qui est la phase matérielle,
- la phase administrative qui se traduit par les opérations d'assiette qui passent par la constatation de la créance, la liquidation de la créance et l'établissement d'un titre de perception permettant au comptable d'encaisser la recette,
- la phase comptable qui comprend les opérations de recouvrement permettant aux comptables de l'Etat d'encaisser les sommes correspondant aux créances de l'Etat.

B) Les actes d'exécution du budget des dépenses

En ce qui concerne la procédure d'exécution des dépenses, elle est divisée en plusieurs étapes. Il est cependant à préciser qu'avant de pouvoir entamer la procédure d'engagement d'une dépense, certaines conditions doivent être remplies. Notamment, en matière de marchés publics, la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics prévoit que les

pouvoirs adjudicateurs (ordonnateurs) passent leurs contrats de travaux, de fournitures et de services par soumission publique. Un règlement grand-ducal du 18 mars 2009 vient établir un seuil en-dessous duquel le recours à la soumission publique ou à la soumission restreinte avec publication d'avis n'est pas obligatoire. En résumé, l'ordonnateur doit, préalablement à l'engagement d'une dépense, vérifier à quel type de procédure il est soumis.

Outre la vérification des conditions d'accès au marché public, les opérations financières importantes (dépassant un certain montant), doivent faire l'objet d'une autorisation par une loi spéciale.

Tel que mentionné, la procédure ordinaire d'exécution des dépenses est divisé en plusieurs étapes :

- toute mesure susceptible d'entraîner une dépense doit faire l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur, qui va vérifier, avant d'émettre la proposition d'engagement, si la dépense peut être payée ;
- ensuite, la proposition d'engagement accompagnée des pièces justificatives est soumise au contrôleur financier qui procède aux contrôles prévus par la loi et émettra ou non, suivant que la dépense se trouve justifiée ou pas, un visa. Le contrôleur refuse son visa lorsque les conditions prévues par la loi pour l'engagement d'une dépense ne sont pas remplies. Le refus est dûment motivé et signifié par écrit à l'ordonnateur et transmis pour information au ministre ayant le budget dans ses attributions ;
- si le contrôleur financier accorde son visa sur la proposition d'engagement, l'ordonnateur peut passer à l'engagement effectif de la dépense ;
- la liquidation de la dépense est l'acte par lequel l'ordonnateur vérifie et certifie, sur base de la facture ou de la déclaration, l'existence des droits du créancier, la réalité et le montant de la créance ainsi que la date de l'exigibilité de la créance ;
- ensuite, il est procédé à l'ordonnancement d'une dépense, qui est l'acte par lequel l'ordonnateur donne (sous réserve du visa du contrôleur financier) par l'émission d'un ordre de paiement à la Trésorerie de l'Etat, l'ordre de payer une dépense dont il a effectué la liquidation.
- l'ordonnance de paiement est par la suite transmise au contrôleur financier avec les pièces justificatives, qui procèdera à un nouveau contrôle. Le contrôleur pourra soit accorder son visa, soit émettre une objection si les conditions légales à l'engagement de la dépense ne sont pas remplies ou si la dépense n'est pas conforme à l'engagement préalablement autorisé. Dans ce cas, le refus de visa dûment motivé est signifié à l'ordonnateur et transmis pour information au ministre ayant le budget dans ses attributions. Si l'ordonnateur décide de maintenir la proposition d'engagement ou l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa endéans un délai maximum de 6 jours. Dans le cas où le refus de visa est réitéré par le contrôleur financier, le ministre du département ordonnateur peut, par un arrêté motivé, passer outre au refus du visa. La décision du ministre du département ordonnateur est dans ce cas transmise au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier pour exécution ainsi qu'à la Cour des comptes
- si le contrôleur financier a accordé son visa, le paiement de la dépense pourra avoir lieu par la Trésorerie de l'Etat. Toutefois, le comptable public chargé du paiement peut suspendre le paiement en cas de contestation relative à la validité ou en cas d'erreur matérielle.

Il est à noter que des sanctions sont prévues pour les diverses étapes de la procédure d'exécution des dépenses :

- la sanction de l'incompétence : l'acte pris par une autorités incompétente est nul et l'Etat ne se trouve pas engagé ;
- la sanction de l'absence de crédits disponibles : l'absence de crédit n'affecte pas la validité de l'engagement. Il en résulte une responsabilité disciplinaire pour le fonctionnaire et la responsabilité politique pour les ministres. La sanction la plus efficace est celle exercée par le ministre ayant le budget dans ses attributions qui peut refuser l'autorisation de payer des dépenses en dépassement des crédits votés, ce qui placerait le ministère dépensier dans une position embarrassante. En pratique, cette sanction est peu applicable alors

qu'en vertu de la loi de 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la première intervention du contrôleur financier se situe avant le stade de l'engagement, évitant ainsi l'engagement de l'Etat en l'absence de crédits budgétaires disponibles.

En plus des procédures indiquées ci-dessus, des procédures particulières prévues par loi sur la comptabilité de 1999 permettent de déroger sur certains points à la procédure ordinaire :

- les ordonnances de paiement provisoires permettent de payer un créancier en l'absence de crédits budgétaires disponibles (LC-67);
- les paiements par comptes extraordinaires permettent des paiements sans passer par la phase de l'ordonnancement et sans contrôle préalable par le contrôleur financier (LC-68 et LC-69);
- le paiement d'avances permet de déroger à la condition du service fait (LC-63 et règlement grand-ducal du 19 décembre 2002);
- le recours à des fonds spéciaux permet de déroger à la rigueur de l'annualité budgétaire (LC-76);
- les « Services de l'Etat à gestion séparée » dérogent sur plusieurs principes traditionnels dans un souci de flexibilité accrue au sein d'une administration étatique (LC-74, LC-75 et règlement grand-ducal du 3 février 2006).

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 9 et les mesures prises, les États parties ou signataires pourraient envisager de fournir les informations suivantes :

- **Mesures prises pour associer les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les services de vérification interne des comptes aux examens de pays dans le cadre du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, en particulier en ce qui concerne l'examen de l'application du chapitre II, sur les mesures préventives, notamment dans le cadre des visites de pays, le cas échéant ;**

Pour les différents cycles d'évaluation pour lesquels les institutions de contrôle des finances publiques sont compétentes, les membres de ces dernières sont consultés et invités à participer à l'évaluation.

- **Mesures prises pour promouvoir l'intégrité et l'honnêteté par l'application de codes de conduite dans les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et, en particulier, pour aligner ces codes de conduite sur le Code de déontologie adopté par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ;**

Par rapport aux différentes institutions de contrôle, la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat a mis en place des incompatibilités de fonction.

Un code de déontologie est applicable, depuis 2014, aux membres du gouvernement. En ce qui concerne les fonctionnaires d'Etat, le statut des fonctionnaires (loi modifiée du 16 avril 1979) leur est applicable.

Le code de déontologie, de même que le statut des fonctionnaires comprennent des règles et procédures visant à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires d'Etat.

Le code de déontologie règle notamment certains cas concrets de conflits d'intérêts, tels que l'interdiction de soutenir ou de signer des pétitions publiques concernant directement les attributions ministérielles d'un membre du gouvernement, l'obligation de déclaration au Premier ministre des activités rémunérées pendant les

dix ans précédant la prise de fonctions, des intérêts financiers et des activités professionnelles exercées par le conjoint ou partenaire du membre du gouvernement au moment de la prise de fonction ou encore l'incompatibilité des fonctions de membre du gouvernement et de dirigeant ou de membre dans le conseil d'administration d'une association ou d'une fondation dans les domaines social, culturel, artistique, environnemental, caritatif ou sportif.

Le statut des fonctionnaires consacre également certaines règles relatives à des cas de conflits d'intérêts, qui s'appliquent aux membres du gouvernement. Ces règles concernent notamment les activités accessoires. Ainsi, en cas de conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit informer son supérieur lorsqu'il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance dans une affaire sur laquelle il est amené à se prononcer dans l'exercice de ses fonctions. Lorsque le supérieur estime que l'indépendance du fonctionnaire risque d'être compromise, il doit le décharger.

En résumé, le mode de fonctionnement décrit ci-dessus suit un code de conduite/des règles de procédures adéquates permettant la transparence de la procédure d'exécution des dépenses et des recettes et ainsi le respect des règles imposées par la Convention de lutte contre la corruption.

Finalement, un système de « responsabilisation » des agents a été mis en place par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. Notamment, la loi prévoit dans son article 28 (1) que les comptables publics sont « *personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés* », et (4) « *les fonctionnaires chargés spécialement et directement du contrôle des comptables publics et du contrôle de leur comptabilité sont responsables de tout déficit irrécouvrable occasionné par un défaut de vérification de la gestion* ».

- **Mesures prises pour accroître la confiance dans les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les organes de lutte contre la corruption et les institutions gouvernementales et publiques dans leur ensemble ;**
- **Mesures prises pour établir des relations ou renforcer les relations existantes entre le pouvoir législatif national et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, et pour engager le pouvoir législatif à prendre connaissance des conclusions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques afin qu'elles puissent être prises en compte dans l'exercice des fonctions parlementaires ;**

Voir réponse supra

- **Mesures prises pour renforcer la coordination et la coopération nationales, régionales et internationales entre les organes participant à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène ;**

Le Luxembourg a mis en place le comité de prévention de la corruption (COPRECO) qui a été instauré par la loi du 1^{er} août 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption (Mémorial A n° 158 de 2007). Le comité de prévention de la corruption est un organe consultatif et interministériel qui a pour mission d'assister le gouvernement dans la lutte contre la corruption. Il est notamment chargé de rechercher et de proposer au gouvernement des mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption et de coordonner au sein de l'administration publique l'application des mesures adoptées.

Suivant l'article 1^{er} (2) du règlement grand-ducal du 15 février 2008 déterminant la composition et le fonctionnement du Comité de Prévention de la Corruption : « *Pour remplir cette mission, le Comité peut :*

- a) *rechercher et proposer les mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption suivant une approche globale et multidisciplinaire, tant au niveau national qu'international et aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ;*
- b) *proposer des priorités et des mesures à mettre en oeuvre dans le cadre de l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption ;*
- c) *faire le suivi des données relatives à la répression pénale, disciplinaire ou autre dans le domaine de la lutte contre la corruption ;*
- d) *contribuer à la diffusion d'informations relatives à la lutte contre la corruption, notamment en soutenant la publication de documents y relatifs et en organisant, ou en soutenant, l'organisation de formations, séminaires ou autres événements similaires par des entités publiques et privées ;*
- e) *faire le suivi des groupes de travail qui traitent, au sein des différentes organisations internationales, du sujet de la corruption ;*
- f) *correspondre et coopérer, dans les limites de ses attributions, avec des organismes similaires étrangers ou internationaux et représenter le Luxembourg, ou faire office de point de contact, au sein de réseaux internationaux de lutte contre la corruption ;*
- g) *étudier l'efficacité des mesures et instruments de lutte contre la corruption, tout en assurant la coordination entre tous les organes ou organismes impliqués dans la lutte contre la corruption ;*
- h) *émettre, sur demande ou de sa propre initiative, des avis et des recommandations sur toute question liée à la lutte contre la corruption. »*

Le COPRECO peut, pour mener à bien sa mission, s'adjoindre, au cas par cas, des représentants ou experts d'entités publiques et privées en fonction des sujets spécifiquement traités, auxquels il peut confier des missions ponctuelles d'information et de consultation.

Dans le cadre de ses missions, le COPRECO coordonne également les évaluations du Luxembourg par des organismes internationaux en matière de lutte contre la corruption.

- **Mesures prises pour améliorer l'échange d'informations entre les organes de lutte contre la corruption, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les autres organes gouvernementaux oeuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption, y compris à titre consultatif ;**

Voir réponse précédente

- **Mesures prises pour promouvoir la transparence, notamment en publiant les conclusions à la fois des organes de lutte contre la corruption et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.**

Le Luxembourg consent à la publication des rapports d'évaluation des institutions internationales.

En outre, les institutions de contrôle indépendantes (Cour des comptes ou encore le Conseil national des finances publiques) rendent leurs avis/constats ou évaluations publics.

Le Ministère des Finances publie régulièrement un rapport d'activité et les prises de position quant aux recommandations/avis reçus de la part des institutions de contrôle des finances publiques (<https://mfin.gouvernement.lu/fr/publications.html>).

2. Veuillez fournir des exemples de la mise en oeuvre de ces mesures, y compris les affaires judiciaires ou autres qui s’y rapportent et les statistiques disponibles.

En 2018, 3 cas de pots de vin ont été dénoncés et dans 2 affaires les personnes ont été condamnées.

<https://igf.gouvernement.lu/dam-assets/fr/dossiers/rapport-d-activite/rapport-activite-2018.pdf>

<https://justice.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activites-judicaires/Rapports-juridictions-judiciaires-2019.pdf>

<https://mfin.gouvernement.lu/fr/publications.gouvernement%2Bfr%2Bpublications%2Brapport-activite%2Bminist-finances%2Bmfin%2B2019-rapport-activite-mfin.html>

Informations demandées aux États parties sur le thème du rôle des parlements et autres organes législatifs nationaux dans la prévention et la répression de la corruption sous toutes ses formes (résolution 8/14 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption)

3. Veuillez décrire (citer et résumer) les mesures qu’a prises votre pays, le cas échéant (ou celles qu’il envisage de prendre, et dans quels délais), pour promouvoir l’application de la résolution 8/14.

(Résolution 8/14 : Promouvoir des bonnes pratiques en ce qui concerne le rôle des parlements et autres organes législatifs nationaux dans la prévention et la répression de la corruption sous toutes ses formes)

En ce qui concerne les mesures prises pour promouvoir l’application de la résolution 8/14, les États parties pourraient envisager de fournir les informations suivantes :

- **Mesures prises pour appuyer le rôle des parlements et autres organes législatifs et pour renforcer leurs capacités en ce qui concerne la prévention et la répression de la corruption, notamment dans les domaines où ils sont chargés d’exercer un contrôle ;**

La Chambre des Députés, seul organe du pouvoir législatif, est législateur et également investi du contrôle du gouvernement, notamment en matière financière par exemple par le vote du budget annuel. La Chambre des Députés doit pouvoir contrôler l’utilisation des fonds publics par l’Etat et donc la gestion financière du gouvernement et des administrations. Dans ce contexte, la Chambre dispose de l’assistance de la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle, avec laquelle elle entretient des liens étroits. Cette collaboration contribue à une plus grande transparence des finances publiques et une meilleure information du citoyen à travers les publications de la Cour.

Avec la création de la Cour des comptes, la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes a doté le Luxembourg d’un système de contrôle neutre et efficace des finances publiques et a renforcé en même temps les moyens de contrôle afférents de la Chambre des Députés.

En effet, la Chambre des Députés peut à tout moment demander à la Cour des comptes de préparer un rapport spécial sur des domaines spécifiques de gestion financière. Chaque année, la Cour transmet à la Chambre 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.

Tel que mentionné plus haut, la Cour des comptes agit de façon autonome car elle n'est ni subordonnée au gouvernement ni à la Chambre des Députés, mais elle fournit au parlement une assistance technique dans l'exercice constitutionnel de son droit de contrôle financier du pouvoir exécutif.

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.

La Cour des comptes 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).

Egalement, la Cour des comptes est chargée des relations entre la Cour des comptes européenne et le gouvernement luxembourgeois.

- **Mesures prises par les parlements ou autres organes législatifs nationaux pour recenser et adopter les mesures législatives ou autres qui peuvent être nécessaires pour appliquer la Convention et donner suite aux recommandations pertinentes issues du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption ;**
- **Mesures prises pour renforcer le dialogue et la coopération interparlementaires, y compris en coordination avec l'Union interparlementaire et d'autres organisations similaires, selon qu'il convient, afin de promouvoir l'échange de bonnes pratiques en matière de législation et de contrôle dans le domaine de la lutte contre la corruption, et mesures prises pour envisager de transposer ces bonnes pratiques dans le droit interne ;**
- **Mesures prises pour reconnaître le rôle important que jouent les parlements et autres organes législatifs en vue d'améliorer l'application de la Convention pour prévenir et combattre efficacement la corruption sous toutes ses formes et empêcher le blanchiment d'argent lié à la corruption, notamment en favorisant la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques, en exerçant un contrôle budgétaire, en incriminant les infractions de corruption et en facilitant le processus de recouvrement d'avoirs, conformément aux dispositions du chapitre V de la Convention ;**

Les parlementaires de la Chambre des Députés, seul organe du pouvoir législatif, sont soumis à des obligations en matière de préservation de l'intégrité et de prévention de la corruption. Notamment, depuis 2004, les parlementaires doivent déclarer les activités professionnelles et autres fonctions ou activités rémunérées. Afin de renforcer le rôle du parlement en matière de prévention de la corruption, un code de conduite a été adopté en 2014, qui régit la conduite des députés dans le sens de l'intégrité, gère les conflits d'intérêts et réglemente les cadeaux et autres avantages. De plus, le code de conduite renforce le dispositif de déclaration de 2004, avec de nouvelles rubriques et la mise en place d'un dispositif de supervision collégial, assorti de mesures disciplinaires en cas de manquements. Ce code a été complété le 26 avril 2018, par un texte d'application apportant des précisions supplémentaires à certaines dispositions du code. De même, en juillet 2014, a été mis en place un comité consultatif indépendant, émettant des recommandations sur les manquements signalés des députés et le pouvoir du Président

de la Chambre de prendre des décisions motivées et de fixer des sanctions. Finalement, en juillet 2018 a été introduite la possibilité pour tout citoyen de saisir le Président de la Chambre en cas d'irrégularité soupçonnée d'une déclaration d'intérêts financiers d'un député.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a mis en place une procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure : au 30 juin de l'année en cours, le ministère des Travaux publics présente à la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés une liste de projets prioritaires à construire par l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et susceptibles d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros. La Commission des Travaux publics examine cette liste et prépare un avis et un débat au sein de la Chambre des Députés. Au cours du débat, la Chambre des Députés choisit les projets auxquels elle souhaite donner son accord de principe. La liste finale des projets accordés figurera en tant qu'article budgétaire dans la loi budgétaire.

Pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40 millions d'euros, le ministère correspondant dépose un projet de loi élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.

Tous les six mois, le ministre des Travaux publics présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi devra faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés. Un nouveau projet de loi devra être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant.

- **Mesures prises pour envisager, dans le cadre des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur la lutte contre la corruption, qui doit se tenir en 2021, de renforcer le rôle des parlements et autres organes législatifs dans la prévention et la répression de la corruption sous toutes ses formes, en respectant comme il se doit l'indépendance des autorités législatives ;**

/

- **Bonnes pratiques liées au rôle joué par les parlements et autres organes législatifs dans la prévention et la répression de la corruption sous toutes ses formes.**

/

4. Veuillez fournir des exemples de la mise en œuvre de ces mesures, y compris les affaires judiciaires ou autres qui s'y rapportent et les statistiques disponibles.

En ce qui concerne les exemples de la mise en œuvre de ces mesures, les États parties pourraient envisager de fournir les informations suivantes :

- **Rapports des parlements ou autres organes législatifs nationaux sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la Convention ;**

- **Rapports sur les bonnes pratiques liées au rôle joué par les parlements ou autres organes législatifs nationaux dans la prévention et la répression de la corruption, établis soit par ces organes législatifs soit par des observateurs tiers.**

/