

# Rapport spécial

sur le Fonds spécial pour le financement  
des infrastructures socio-familiales



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg







# Table des matières

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LES DÉPENSES DU FONDS.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES DÉPENSES À CHARGE DU FONDS.....</b>	<b>8</b>
2.1.1 Lois budgétaires pour les exercices 1999 et 2000.....	8
2.1.2 Loi dite « ASFT ».....	9
2.1.3 Conventions de fonctionnement .....	10
2.1.4 Conventions de construction .....	10
2.1.5 Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.....	12
<b>2.2 LE SYSTÈME DE GESTION DU FONDS .....</b>	<b>12</b>
2.2.1 Dépenses du Fonds en 1999 et 2000 .....	12
2.2.2 Le service technique et ses missions.....	13
2.2.3 Procédures .....	16
2.2.4 Taux et montants maxima des aides financières dans le domaine du 3 <sup>e</sup> âge et des soins	17
2.2.5 Taux et montants maxima des aides financières dans le domaine de la jeunesse.....	17
<b>2.3 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>18</b>
2.3.1 Dépenses non éligibles aux termes de la base légale .....	19
2.3.2 Dépenses de faible valeur.....	20
2.3.3 Dépenses en relation avec les bâtiments appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat .....	22
2.3.4 Dépenses en relation avec le remplacement de matériel volé.....	22
2.3.5 Les délais de garde.....	23
2.3.6 La participation aux frais de rénovation du pensionnat Ste Anne à Ettelbruck.....	24
2.3.7 La participation aux frais de transformation de l'hospice civil de Pfaffenthal .....	30
2.3.8 La gestion du Fonds .....	38
<b>3. LES RECETTES DU FONDS .....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 ALIMENTATION DU FONDS.....</b>	<b>45</b>
3.1.1 Dispositions légales précisant la nature des alimentations du Fonds.....	45
3.1.2 Crédits budgétaires .....	45
3.1.3 Recettes du Fonds résultant de l'apurement des comptes dits bloqués.....	46
<b>3.2 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>46</b>
3.2.1 Recettes du Fonds pour l'exercice 1999 .....	46
3.2.2 Recettes du Fonds pour l'exercice 2000 .....	48





## 1. Introduction

### Exercices 1999 et 2000

Au cours de l'exercice 2001, la Cour des comptes a procédé à un contrôle des opérations financières du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales effectuées pendant les exercices budgétaires 1999 et 2000.

### Légalité

Parmi les objectifs de contrôle du Fonds figuraient le contrôle de la légalité et de la régularité ainsi que de l'intégralité et de la réalité des recettes et des dépenses. Dans le cadre du contrôle des dépenses, la Cour des comptes voulait notamment s'assurer que les opérations de dépenses du Fonds ont été exécutées conformément aux lois et règlements applicables en la matière, c'est-à-dire que les engagements ont été contractés et les paiements ont été effectués dans le cadre d'activités conformes à la base juridique et uniquement au profit de bénéficiaires éligibles aux termes du dispositif légal.

### Gestion financière

Des éléments d'appréciation de l'efficacité du système de gestion du Fonds et de la bonne gestion financière des différents projets d'investissement font partie intégrante des constatations de la Cour.

Par contre, la Cour n'entend pas se prononcer sur le bien-fondé de l'intervention financière de l'Etat dans le domaine socio-familial, c'est-à-dire sur la détermination des besoins de la population et le choix des organismes et projets aux frais desquels l'Etat entend participer, étant donné que le Gouvernement a chargé, conformément à l'accord de coalition d'août 1999, un groupe de pilotage de faire un examen détaillé de l'état actuel du secteur conventionné afin de préciser quelles activités relèvent du champ d'application du secteur conventionné et de répertorier d'éventuels doubles emplois.

### Méthodologie

Le cadre méthodologique dans lequel s'effectuait le travail de la Cour a été défini par référence aux politiques et normes d'audit (PNAC) de la Cour des comptes de l'Union européenne. Une analyse documentaire et budgétaire, la soumission d'un échantillon d'opérations et de projets à des tests intensifiés ainsi que des entretiens avec les responsables des entités contrôlées, combinés à des visites sur les lieux de travail, constituaient les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations de la Cour.

La chronologie des travaux de contrôle se présente comme suit :

<b>Chronologie</b>	avril 2001	travaux préparatifs
	03 mai 2001	réunion au ministère de la Famille
	22 mai 2001	réunion au et visite des lieux du service technique du ministère de la Famille à Itzig
	28 juin 2001	réunion au service technique du ministère de la Famille et visite des lieux du service administratif d'Infopla a.s.b.l. à Itzig
	03 juillet 2001	visite des lieux de l'internat Ste Anne à Ettelbruck (matin)
	03 juillet 2001	visite des lieux de l'hospice civil de Pfaffenthal (après-midi)
	10 juillet 2001	visite des lieux du centre technique d'Infopla a.s.b.l. à Ehlange/Mess
	30 juillet 2001	réunion au service technique du ministère de la Famille au sujet du projet Ste Anne à Ettelbruck (matin) et du projet hospice civil de Pfaffenthal (après-midi)
	31 juillet 2001	visite des lieux de l'hospice civil de Pfaffenthal
	02 août 2001	visite des lieux de l'internat Ste Anne à Ettelbruck
	06 août 2001	réunion avec le conseil d'administration d'Infopla a.s.b.l.
	27 août 2001	entrevue avec le bureau d'ingénieurs responsable de l'internat Ste Anne à Ettelbruck
	28 août 2001	réunion au service technique du ministère de la Famille au sujet de l'apurement des comptes bloqués
	29 août 2001	réunion au service technique du ministère de la Famille au sujet de l'apurement des comptes bloqués
	30 août 2001	réunion avec le bureau d'architectes responsable de l'hospice civil de Pfaffenthal



17 septembre 2001	réunion à l'internat Ste Anne à Ettelbruck (matin) et à l'hospice civil de Pfaffenthal (après-midi).
18 septembre 2001	réunion avec le bureau d'architectes responsable de l'hospice civil de Pfaffenthal
28 septembre 2001	examen sur place des dossiers de l'hospice civil de Pfaffenthal
01 octobre 2001	examen sur place des dossiers de l'hospice civil de Pfaffenthal
30 octobre 2001	examen sur place des dossiers de l'hospice civil de Pfaffenthal
janvier-mars 2002	rédaction des constatations et recommandations de la Cour
27 mars 2002	adoption des constatations et recommandations
01 juillet 2002	réception des observations du ministère
04 juillet 2002	adoption du rapport spécial

## 2. Les dépenses du Fonds

### 2.1 Conditions d'éligibilité des dépenses à charge du Fonds

#### 2.1.1 Lois budgétaires pour les exercices 1999 et 2000

##### Bases légales

Le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, placé sous l'autorité du ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, a été institué par l'article 50 de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999, modifié par l'article 50 de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000. Le Fonds sert au financement des infrastructures socio-familiales des services gérés par les organismes conventionnés et/ou dûment agréés par le ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou le ministre de la Promotion féminine, conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Le Fonds peut prendre en charge des participations financières de l'Etat aux dépenses d'investissement opérées par ces organismes. Dans ce cas, le Fonds peut supporter la charge des intérêts d'un emprunt contracté par le tiers afin de préfinancer les investissements. Le Fonds peut également assurer la prise en charge directe des dépenses d'investissement des organismes tiers.

Dans les cas où l'aide financière de l'Etat est supérieure au montant prévu par la loi d'exécution de l'article 99 de la Constitution, la prise en charge ne peut se faire que sur base d'une loi spéciale autorisant l'Etat à participer financièrement au projet en question.

Les bénéficiaires des aides financières perdent les avantages leur consentis si avant l'expiration d'un délai de trois ans pour les investissements mobiliers et de quinze ans pour les investissements immobiliers ils aliènent, n'utilisent pas ou cessent d'utiliser les constructions, équipements, installations ou appareillages pour lesquels l'aide de l'Etat a été accordée.

Par dérogation à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, le ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité :

- des bâtiments publics gérés par le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou celui de la Promotion féminine ;  
ou
- des bâtiments loués par l'Etat pour le compte des deux ministères précités ;  
ou
- des bâtiments loués par l'Etat pour le compte d'un organisme conventionné et/ou agréé par l'un des deux ministères précités et financés par le Fonds.

#### Observation du ministère

*Concernant la dérogation à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, par laquelle le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité, il y a lieu de préciser que, dans le souci de bien définir le champ d'intervention du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse dans ces bâtiments et afin de tenir compte des observations de la Cour des comptes, il a été décidé d'un commun accord avec l'Administration des Bâtiments publics que les interventions du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse se limitent aux charges locatives que tout locataire doit supporter dans le cadre de l'exploitation de l'infrastructure mise à sa disposition et que le volet charge du propriétaire relève de la compétence de l'Administration des Bâtiments publics.*

*Ainsi, les interventions du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse se limitent aux travaux de finition et d'équipement soumis à une usure normale par l'occupation des locaux tels que les papiers peints, les revêtements de sol, les équipements, etc. En outre, sont exécutées en régie propre des réparations de moindre envergure aux structures mêmes, telles les réparations de serrures de portes, de fenêtres cassées, etc.*

### 2.1.2 Loi dite « ASFT »

Selon les dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'Etat est autorisé à accorder un soutien financier pour l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément et pour l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle, ainsi que pour les investissements y relatifs. Le soutien financier peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation financière et est accordé à condition que le bénéficiaire agréé accepte, entre autres, de signer une convention avec l'Etat (art. 1 et 11)

Les frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier peuvent être pris en considération pour la détermination de la participation financière de l'Etat. (art. 12)

L'Etat est autorisé à participer jusqu'à concurrence de cinquante pour cent aux dépenses d'investissement des organismes bénéficiaires pour ce qui est de l'acquisition, de la construction, de la transformation, de la modernisation, de l'aménagement et de l'équipement d'immeubles destinés à l'exercice des activités visées par ladite loi. Au cas où le projet répond à un besoin urgent au plan régional ou national dûment constaté par le Gouvernement en conseil, le taux peut être porté jusqu'à quatre-vingts pour cent, voire à cent pour cent dans le cas où l'Etat doit prendre l'initiative d'un projet pour répondre à un manque d'infrastructure auquel l'activité des organismes s'est révélée impuissante à pourvoir. L'Etat peut exiger le remboursement des montants alloués si avant l'expiration d'un délai de dix ans l'organisme bénéficiaire aliène ou décide d'affecter l'objet subventionné à d'autres fins que celles pour lesquelles l'aide de l'Etat a été accordée. (art. 13)

Observation du  
ministère

*La recommandation de la Cour des comptes relative au délai, pendant lequel l'Etat est autorisé à exiger le remboursement des montants alloués au cas où l'organisme bénéficiaire aliènerait ou déciderait d'affecter l'objet subventionné à d'autres fins que celles pour lesquelles l'aide de l'Etat a été accordée, a déjà trouvée application dans les conventions récemment signées. En effet, le délai a été porté à 15 ans.*

### 2.1.3 Conventions de fonctionnement

Conventions

Selon les articles 2.30 et 2.31 du chapitre 2, point E. intitulé « Entretien, réparation des bâtiments, équipement mobilier et investissement » de la convention-type pour services (2000), l'organisme gestionnaire peut demander auprès de la ministre une prise en charge partielle ou totale de ces dépenses. Cette prise en charge se fait par le biais du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales. La limite inférieure pour une prise en charge par le Fonds est fixée à 5.000.- LUF.

A partir d'une dépense supérieure à 10 millions de LUF, une convention spécifique distincte de la convention de fonctionnement est à conclure (convention de construction).

### 2.1.4 Conventions de construction

Aux termes des conventions de construction conclues entre, d'une part, l'Etat luxembourgeois, et, d'autre part, les organismes bénéficiaires, tout concours financier de l'Etat est entre autres subordonné aux conditions suivantes :

- a) L'élaboration du projet se fait en concertation régulière avec le ministère de la Famille.

- b) Avant le début des travaux, les plans définitifs du projet de construction doivent être approuvés par la ministre de la Famille. Un devis estimatif doit être joint au dossier. Toute modification ultérieure des plans ainsi que toute exécution différente faite sans l'accord préalable de la ministre peut entraîner une modification ou une réduction de la part de l'Etat.
- c) Les agents du ministère de la Famille ont à tout moment accès au chantier de la construction pour vérifier l'exécution des différentes phases des travaux.
- d) Au cours des travaux, des réunions de concertation régulières ont lieu entre les parties de la convention de construction aux fins d'évaluation, de coordination et de contrôle des travaux réalisés et à réaliser.
- e) L'organisme bénéficiaire remet à l'Etat, à la fin de chaque année civile, un relevé des dépenses engagées et des dépenses liquidées concernant les travaux.

*Les conditions auxquelles tout concours financier de l'Etat est entre autres subordonné ont entre-temps été modifiées par rapport aux points c) et d) ci-avant et se lisent comme suit :*

**Observation du  
ministère**

- « a) *l'élaboration du projet se fait en concertation régulière avec le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ;*
- b) *avant le début des travaux, les plans définitifs du projet doivent être approuvés par la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Un devis estimatif doit être joint au dossier. Toute modification ultérieure de ces plans ainsi que toute exécution différente faite sans l'accord préalable de la ministre peut entraîner une modification ou une réduction de la participation financière de l'Etat ;*
- c) *l'organisme bénéficiaire remet à l'Etat, à la fin de chaque année civile, un relevé des dépenses engagées et des dépenses liquidées concernant les travaux ;*
- d) ***après achèvement des travaux***, les agents du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ont ***accès au chantier pour vérifier l'exécution du programme à réaliser ;***
- e) *après achèvement des travaux, l'organisme bénéficiaire soumet à l'Etat un décompte des frais de construction et d'équipement accompagné d'un procès-verbal de réception définitive des travaux dressé par l'architecte commis. Le décompte vérifié par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse sert de base à la liquidation du solde de la participation financière de l'Etat. »*

*En effet, vu l'impossibilité de procéder à un contrôle qualitatif des travaux exécutés, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse centre son action sur le contrôle de l'exécution du programme pour lequel la participation financière de l'Etat est accordée.*

*Des réunions de concertation entre le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et le maître d'ouvrage ont lieu sur demande d'une des deux parties de la convention.*

### 2.1.5 Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

L'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière. (art. 23)

Tous les concours financiers de l'Etat, que ce soit sous forme de participation en capital, de mise à disposition de terrains ou de bâtiments, de subvention, de prêt, d'avance, de garantie ou sous toute autre forme doivent être utilisés aux fins desquelles ils ont été accordés. Les bénéficiaires de ces concours financiers doivent justifier de l'utilisation du concours reçu. Les décisions portant allocation des concours financiers de la part de l'Etat doivent indiquer clairement la nature, les conditions et modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires. (art. 81)

En raison du seul fait de l'acceptation d'un concours financier quelle qu'en soit la forme, le bénéficiaire consent à ce que les agents ou services mandatés à cet effet par le ministre ordonnateur et/ou le ministre ayant le budget dans ses attributions procèdent sur pièces et sur place au contrôle de l'emploi du concours financier. (art. 82)

Les concours financiers doivent être restitués à l'Etat dans le cas où les déclarations se révèlent être inexactes ou incomplètes, dans le cas où l'utilisation du concours financier ne correspond pas à la fin pour laquelle il a été accordé et dans le cas où les agents ou services chargés du contrôle sont entravés dans l'exercice de leurs missions par le fait du bénéficiaire. (art. 83)

## 2.2 Le système de gestion du Fonds

### 2.2.1 Dépenses du Fonds en 1999 et 2000

2,7 milliards LUF

Les dépenses de l'Etat concernant le financement des investissements opérés dans le domaine socio-familial et prises en charge par le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales se chiffraient à 1.197.084.615.- LUF pour l'exercice 1999 et à 1.493.083.970.- LUF pour l'exercice 2000. Le programme pluriannuel du Fonds (version 1/2001) prévoit pour la période allant de 2001 à 2006 des dépenses de l'ordre de 468.625.334.- EUR, soit presque 19 milliards de LUF.

**400 bénéficiaires**

En 1999 et 2000, quelque 400 organismes ont bénéficié d'une aide financière de l'Etat pour la construction, l'aménagement, la rénovation et l'équipement des immeubles à leur disposition.

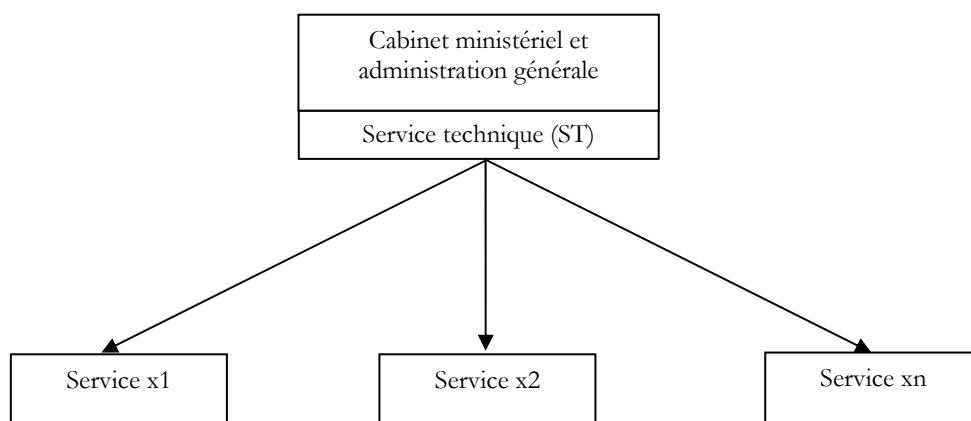
Pendant la période contrôlée, 79 projets engendrant des dépenses supérieures à 10 millions de LUF étaient en cours d'exécution, dont 43 concernent des immeubles appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat.

**14 lois spéciales**

L'Etat a participé au financement de 36 projets d'organismes tiers suivant les modalités déterminées par des conventions de construction. Dans 14 cas, la participation financière de l'Etat dépasse le seuil à partir duquel le vote d'une loi spéciale s'impose en vertu de l'article 99 de la Constitution.

## 2.2.2 Le service technique et ses missions

Vu l'importance des investissements, le ministère de la Famille s'est doté d'un instrument de conception, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de contrôle des différents projets d'investissement dans le domaine socio-familial. Ce service, dénommé service technique (ST), fonctionne comme une interface technico-administrative de mise en œuvre pratique de la politique d'investissement du ministère. L'organigramme reproduit ci-après illustre la fonction coordinatrice du ST.



Le ST, qui est dirigé par un conseiller de direction 1<sup>ère</sup> classe, est subdivisé en deux départements : un département « Personnes âgées » (PA) et un département « Jeunes et Adultes » (JA). Deux ingénieurs industriels sont responsables des départements respectifs :

Organisation du service technique	<b>Responsable du ST</b>	Conseiller de direction 1ère classe
	<b>Chef du département « Personnes âgées »</b>	Ingénieur industriel
	Comptabilité / Informatique	Employé carrière C
	Dessinatrice technique	Employée carrière C
	Agrément / Chantiers	Ouvrier
	Agrément / Sécurité	Employé WSA
	<b>Chef du département « Jeunes et Adultes »</b>	Ingénieur industriel
	Comptabilité (0,5 poste)	Employée carrière D
	Secrétariat / Equipement mobilier	Employée carrière C
	Dessinateur technique	Employé carrière C
	Projets Jeunesse	Inspecteur principal 1 <sup>er</sup> en rang
	Gérance stock immigration	Employé STH

Dans le cadre de ses missions, le ST du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse s'occupe :

- des foyers de jour pour enfants, adolescents et adultes ;
- des foyers d'accueil pour enfants, adolescents et adultes ;
- des centres de rencontres pour jeunes ;
- des auberges de jeunesse ;
- des centres résidentiels pour jeunes ;
- des internats ;
- des foyers d'accueil pour personnes handicapées ;
- des foyers pour immigrants et réfugiés ;
- des locaux administratifs ;
- des centres intégrés pour personnes âgées ;
- des maisons de soins ;
- des foyers de jour pour personnes âgées ;
- des centres psycho-gériatriques ;
- des centres de jour et des clubs senior ;
- des centres de récréation, de validation et d'orientation

gérés par les différents gestionnaires de services socio-familiaux conventionnés soit avec le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, soit avec le ministère de la Promotion féminine.

Les différents services spécialisés du ministère (tels que par exemple le service pour personnes âgées, le service pour personnes handicapées ou encore le service foyers de jour pour enfants et adolescents) sont chargés du suivi et de l'ordonnement des fonds mis à disposition par le budget ordinaire pour participer aux frais de fonctionnement des gestionnaires conventionnés.



Le ST, quant à lui, suit l'exécution de tous les projets d'investissement des bénéficiaires d'aides financières de l'Etat, c'est-à-dire des gestionnaires conventionnés qui sont maîtres d'ouvrage du fait qu'ils sont soit propriétaires des immeubles à leur disposition, soit les ont pris en location auprès d'une personne privée. Par après, le ST liquide les dépenses en capital y afférentes par le biais des avoirs du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.

Le ST a par ailleurs comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité des bâtiments publics gérés par le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et par celui de la Promotion féminine, voire des bâtiments loués par l'Etat pour le compte des deux ministères précités, voire des bâtiments loués par l'Etat pour le compte d'un organisme conventionné et/ou agréé par l'un des deux ministères précités et financés par le Fonds.

Tous les engagements et ordonnancements y relatifs sont effectués par le ST et imputés sur le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales. L'Administration des Bâtiments publics continue cependant à exécuter les travaux d'envergure tels que nouvelles constructions, grandes transformations et extensions des bâtiments publics ayant un impact urbanistique.

#### Observation du ministère

*Concernant l'intervention du service technique dans les bâtiments publics, il y a lieu de souligner que les charges locatives des bâtiments publics affectés à des organismes gestionnaires conventionnés et/ou agréés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou par le Ministère de la Promotion féminine sont prises en charge par le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales et les charges du propriétaire par l'Administration des Bâtiments publics.*

*Les bâtiments publics gérés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse sont destinés exclusivement aux besoins de l'immigration. Les charges locatives et les charges du propriétaire relatives à ces bâtiments sont prises en charge par le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.*

Le ST est également responsable du volet technique de l'agrément à accorder dans les différents domaines. Les services respectifs du ministère établissent, ensemble avec le ST, un agenda pour fixer les dates des visites des lieux. Le rapport du ST faisant partie intégrante de l'agrément est transmis au service respectif. Il doit obligatoirement être joint au dossier soumis à la ministre pour approbation.

### 2.2.3 Procédures

La décision de principe si une demande de participation financière de la part d'un organisme oeuvrant dans le domaine socio-familial pour un projet de construction, de rénovation, d'équipement technique, de sécurité ou d'hygiène est accueillie favorablement, revient à la ministre, voire au service respectif qui en informe le ST. Vu que ce dernier engage et comptabilise de façon centralisée les dépenses y afférentes à charge du Fonds, la rédaction de la lettre de réponse soumise pour signature à la ministre ainsi que la rédaction d'une convention de construction éventuelle et la préparation d'un projet de loi spéciale éventuel incombent au ST.

L'élaboration du cahier des charges déterminant le programme incombe au service respectif, alors que l'exécution et le suivi du projet au niveau technique - relations avec les architectes, ingénieurs, corps de métiers, etc. - sont du ressort du ST.

Les différentes étapes procédurales se présentent comme suit :

L'organisme désirant bénéficier d'une aide financière de l'Etat envoie une demande écrite à la ministre (le cas échéant avec devis) qui la transmet au service concerné. Le responsable du service concerné transmet la demande au ST qui analyse la demande sur base du vade-mecum élaboré de concert avec le service respectif du ministère.

Le ST envoie un accusé de réception avec accord de principe à l'organisme et lui demande, en cas d'acceptation du dossier sans devis, de fournir un devis. L'organisme contacte soit INFOPLA a.s.b.l. pour les travaux de moindre envergure, soit un architecte en vue d'établir un devis.

Dès réception du devis, le ST prépare la lettre de réponse et la proposition d'engagement qui sont soumises pour signature à la ministre. Le ST transmet la lettre de réponse à l'organisme bénéficiaire et une copie de la demande, du devis, de la lettre de réponse ainsi que l'original de la proposition d'engagement au responsable du chantier.

Les dépenses sont soit préfinancées par l'organisme et remboursées par le ministère, soit payées directement par ce dernier. A cette fin, l'organisme bénéficiaire envoie l'original de la facture (avec preuve de paiement en cas de préfinancement) au ST. Le responsable du chantier contrôle la facture, la certifie exacte et y appose le code maison et le code corps de métier avant de transmettre la facture (avec preuve de paiement en cas de préfinancement), la proposition d'engagement et le devis au ST. Le ST prépare l'arrêté ministériel et l'ordonnance de paiement et les transmet pour signature à la ministre.

## 2.2.4 Taux et montants maxima des aides financières dans le domaine du 3<sup>e</sup> âge et des soins

Participation financière : 80% d'un montant maximum

La participation financière par le Fonds au coût des travaux d'infrastructure s'élève en règle générale à 80% d'un montant maximum défini. Pour les centres intégrés, les maisons de soins et les centres de validation, la prise en charge du 1<sup>er</sup> équipement est comprise dans ce pourcentage, alors que la participation financière pour le 1<sup>er</sup> équipement est de 100% pour les centres psycho-gériatriques, les centres de jour et les clubs senior. Les fournitures prises en charge à titre de 1<sup>er</sup> équipement font l'objet d'un relevé détaillé du ST qui indique pour chaque fourniture le montant maximal subsidiable et la durée de vie moyenne.

Le coût des travaux relatifs à la mise en sécurité et à l'hygiène est pris en charge à 100% par le Fonds. Il en est de même pour le coût des travaux exigés pour suffire aux conditions d'obtention d'un agrément.

Pour ce qui est de l'entretien, le Fonds supporte le coût des travaux d'entretien d'envergure et concernant par exemple l'installation d'un nouveau chauffage, la réfection de la toiture, le ravalement de la façade ainsi que le remplacement des fenêtres et des portes. Le coût de l'entretien courant est à charge du gestionnaire.

Concernant l'équipement informatique, le Fonds n'intervient qu'au niveau du 1<sup>er</sup> équipement dans le cadre des nouvelles constructions ou de rénovations complètes.

Pour le transport des pensionnaires des centres intégrés pour personnes âgées et des clubs senior, les minibus sont à charge du Fonds, alors que les minibus pour les besoins des maisons de soins, des services de jour, des réseaux et des services d'aide à domicile ne sont pas imputables sur le Fonds étant donné que le financement du transport de ces pensionnaires est couvert par l'assurance dépendance.

## 2.2.5 Taux et montants maxima des aides financières dans le domaine de la jeunesse

Dans le domaine de la jeunesse, l'Etat participe aux frais de construction et d'aménagement des infrastructures qui sont à la disposition des organisations de jeunesse, des maisons de jeunes, des services de formation, des ententes et des administrations communales.

Les projets locaux et régionaux des organisations de jeunesse, des maisons de jeunes, des services de formation et des ententes sont subventionnés à concurrence de 50% avec un montant

maximal de 30 millions de LUF tandis que les aides financières pour les projets nationaux peuvent atteindre 80% lorsqu'ils émanent des fédérations nationales, voire 100% au maximum d'un montant défini, si le besoin national est reconnu par le Conseil de Gouvernement. Le 1er équipement est pris en charge à 100% avec les mêmes montants maxima actuellement en vigueur pour les fournitures dans le domaine du 3e âge et des soins. Les frais en relation avec l'hygiène et la mise en sécurité des bâtiments ou locaux existants sont intégralement pris en charge, alors que pour les constructions nouvelles, les frais relatifs à la sécurité et à l'hygiène sont compris dans le coût global et subventionnés au taux afférent au projet.

En ce qui concerne les administrations communales, les projets locaux sont subventionnés à concurrence de 15% avec un montant maximal à fixer par convention. Ce taux est porté à 30% au maximum pour les projets régionaux. Par régionaux sont à entendre des projets communs de plusieurs associations ayant leur siège dans des communes différentes, respectivement des projets réalisés en commun par plusieurs communes. Pour les projets nationaux émanant de fédérations nationales, le taux de participation aux frais s'élève à 50%.

Le même taux est de mise lors de la post-installation de mesures de sécurité et d'hygiène dans des bâtiments ou locaux existants. Pour les nouvelles constructions, les frais relatifs à la sécurité et à l'hygiène sont compris dans le coût global et subventionnés au taux afférent au projet.

Observation du  
ministère

*Concernant les administrations communales, les projets locaux et régionaux sont, depuis le 26 novembre 2001, subventionnés à concurrence de 50% avec un montant maximal de 375.000.- euros. Pour les projets nationaux émanant de fédérations nationales, le taux de participation aux frais s'élève à 80% avec un montant maximal à fixer par convention. Ce taux peut être porté jusqu'à 100% dans le cas où l'Etat doit prendre l'initiative d'un projet pour répondre à un manque d'infrastructure auquel l'activité des organismes gestionnaires s'est révélée impuissante à pourvoir (art. 13 de la Loi dite ASFT).*

## 2.3 Constatations et recommandations de la Cour

Contrôle par  
échantillonnage

Pour l'établissement de ses constatations, la Cour a soumis un échantillon non représentatif d'opérations et de projets à des tests intensifiés en sélectionnant de façon aléatoire 61 ordonnances de paiement de l'exercice 1999 pour un montant total de 24.912.854.- LUF et 23 ordonnances de paiement de l'exercice 2000 pour un montant total de 7.092.795.- LUF.

**Sélection aléatoire**

Les projets sélectionnés de façon aléatoire parmi les 36 conventions de construction, ayant été soumis à un contrôle approfondi, sont l'Internat Ste Anne à Ettelbruck (secteur « Jeunes et Adultes ») et l'Hospice civil de Pfaffenthal (secteur « Personnes âgées »). Ces deux projets ont présenté l'avantage que les travaux de rénovation et de transformation n'étaient pas encore achevés au moment du contrôle de la Cour des comptes.

### 2.3.1 Dépenses non éligibles aux termes de la base légale

D'après la Cour des comptes, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales ne peut servir qu'au financement des dépenses d'investissement des services exerçant des activités visées par et conformément aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette dernière dispose qu'un soutien financier ne peut être accordé que si le bénéficiaire agréé accepte, entre autres, de signer une convention avec l'Etat.

**300 bénéficiaires  
conventionnés**

Or, il s'est dégagé du relevé des bénéficiaires du Fonds établi par le ST que l'Etat n'avait pas conclu de conventions avec une centaine des quelque 400 organismes bénéficiaires d'une aide financière de l'Etat pour la construction, l'aménagement, la rénovation ou l'équipement des immeubles à leur disposition. Ces organismes assurent dans la plupart des cas des missions dans l'intérêt des jeunes et il s'agit notamment d'administrations communales, voire de crèches privées.

Par ailleurs, aux fins de décharger le personnel du Commissariat de gouvernement aux étrangers d'un volume de travail grandissant et de concentrer le suivi des travaux techniques auprès d'un seul service, les articles du budget extraordinaire prenant en charge les dépenses d'investissement en relation avec les réfugiés ont été supprimés à partir de l'exercice 2000 et les dépenses y relatives ont été payées par le biais du Fonds. L'article 50 de la loi budgétaire pour l'exercice 1999 et les modifications y apportées ultérieurement ne prévoient cependant pas de manière expresse que le Fonds est habilité à supporter des dépenses relatives aux réfugiés.

**Régularisation en  
cours de contrôle**

Etant donné qu'une base légale pour imputer ces dépenses à charge du Fonds faisait défaut, la Cour note que le ministère a procédé en cours d'exécution du contrôle et suite aux objections de la Cour à une régularisation de la situation en proposant à la Chambre des députés une modification des dispositions légales définissant les dépenses éligibles à charge du Fonds par le biais de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002. Le texte y afférent, en vigueur depuis le 1er janvier 2002, se lit comme suit :

« Il est institué un fonds spécial pour le financement de la construction, de l'extension, de la modernisation, de l'aménagement, de l'équipement, des études, des analyses et des plans dans l'intérêt des infrastructures socio-familiales a) des services gérés par les organismes publics ou privés conventionnés et/ou dûment agréés par le ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou le ministre de la Promotion féminine, conformément aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, b) des mouvements, associations et communes assurant des missions dans l'intérêt des jeunes, c) des mouvements, associations, communes et administrations assurant des missions dans l'intérêt des immigrés et des réfugiés. »

**Observation du  
ministère**

*Concernant les bénéficiaires du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales avec lesquels l'Etat n'avait, pour l'exercice 2000, pas conclu de conventions, il y a lieu de préciser qu'il s'agissait, à l'exception de deux crèches privées, uniquement de bénéficiaires des domaines de la jeunesse et de l'immigration.*

*En effet, vu l'intégration de l'ancien Ministère de la Jeunesse au Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et vu la suppression des articles du budget extraordinaire prenant en charge ces dépenses de l'ancien département de la jeunesse, et en vue de ne pas exclure pendant l'exercice 2000 ces organismes gestionnaires du bénéfice des aides financières de l'Etat, aides desquelles ces organismes gestionnaires pouvaient bénéficier sous l'ancien Ministère de la Jeunesse, il a été décidé, avec l'accord de la Cour des comptes, que, pendant l'exercice 2000 et en attendant une modification dans le cadre de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 du texte du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales autorisant l'octroi d'aides financières de l'Etat à ces organismes gestionnaires, l'Etat pouvait octroyer des aides financières aux organismes gestionnaires oeuvrant dans le domaine de la jeunesse. Tel que le souligne la Cour des comptes, cette modification est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.*

### 2.3.2 Dépenses de faible valeur

Le Fonds a pris en charge des frais d'acquisition, de réparation et d'entretien courant de petits outillages et d'équipements de faible valeur. Dans le cadre de son contrôle sur base d'un échantillon non représentatif d'ordonnances de paiement, la Cour a par exemple constaté que le Fonds a remboursé les dépenses relatives à l'acquisition de ciseaux, de tire-bouchons, d'étiquettes ou encore de papier hygiénique dans le cadre d'un 1<sup>er</sup> équipement de foyers de jour. D'autres dépenses concernaient le remboursement des frais d'acquisition de tricycles et de petites voitures pour enfants au motif qu'il s'agissait d'un « équipement complémentaire ».

La Cour des comptes tient à rappeler que les fonds spéciaux de l'Etat dérogent sur plusieurs points aux principes budgétaires traditionnels, dont notamment celui de l'annualité. Ils sont créés par des lois qui précisent la nature des dépenses qui peuvent être payées avec les ressources de ces fonds. En l'occurrence, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales est censé prendre en charge les dépenses d'investissement étant donné que celles-ci constituent des dépenses extraordinaires, voire des dépenses en capital qui se prêtent mal à la technique de l'exercice budgétaire.

**Prise en charge de dépenses de faible valeur**

Aux fins de respecter tant les dispositions légales régissant le champ d'application du Fonds que la classification comptable permettant de regrouper les recettes et les dépenses des administrations publiques suivant leur destination économique finale, la Cour estime que les investissements mobiliers à charge du Fonds devraient se limiter aux meubles meublants, voire aux acquisitions répondant aux exigences de la classe 74 du plan comptable budgétaire.

Selon la convention-type pour services (2000), la limite inférieure pour une prise en charge par le Fonds des dépenses en relation avec l'entretien, la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier a d'ailleurs été fixée à 5.000.- LUF, étant donné que le ST considère lui-même que les frais courants d'entretien et de gestion sont à charge du gestionnaire.

**Recommandation**

Aussi, au lieu d'imputer sur un fonds spécial destiné à supporter des dépenses d'investissement, des dépenses de la classe économique 12 en relation avec l'achat de biens non durables, voire les frais de fonctionnement et d'exploitation, la Cour recommande-t-elle soit d'adapter le budget mis à la disposition des organismes bénéficiaires au titre des conventions de fonctionnement, soit de prévoir un article au budget ordinaire pour prendre en charge ces dépenses d'entretien, lequel pourra être géré, si besoin en est, par le personnel du service technique.

**Observation du ministère**

*Concernant l'imputation sur le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales de dépenses de la classe économique 12 en relation avec l'achat de biens non durables, voire les frais de fonctionnement et d'exploitation, il y a lieu de souligner que, suite aux remarques de la Cour des comptes, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse est en train d'analyser s'il y a lieu de procéder à l'avenir à une adaptation du budget mis à la disposition des organismes bénéficiaires au titre des conventions de fonctionnement ou de prévoir un article au budget ordinaire pour pouvoir participer aux dépenses d'entretien.*

*En attendant une décision à ce sujet, la prise en charge par le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales des frais d'acquisition, de réparation et d'entretien courant de petits outillages et d'équipements de faible valeur est limitée à l'indispensable.*

### 2.3.3 Dépenses en relation avec les bâtiments appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat

#### Bâtiments publics

La loi budgétaire du 27 décembre 1999 prévoit une modification de l'article 50 de la loi budgétaire du 21 décembre 1998 en ce sens que le ministère de la Famille a, par dérogation à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité des bâtiments publics gérés par le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou celui de la Promotion féminine ou des bâtiments loués par l'Etat pour le compte des deux ministères précités ou des bâtiments loués par l'Etat pour le compte d'un organisme conventionné et/ou agréé par l'un des deux ministères précités et financés par le Fonds.

Cette disposition porte sur la supervision de l'étude et de l'exécution des travaux, mais n'autorise pas une prise en charge par le Fonds des dépenses y relatives. La formulation du texte a comme conséquence que la base légale relative à la prise en charge desdites dépenses fait défaut.

#### Recommandation

La Cour recommande partant de compléter l'alinéa 4 du paragraphe (1) de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 in fine en y ajoutant le texte suivant : « Le fonds prend en charge les dépenses en relation avec l'étude et l'exécution de ces travaux. »

#### Observation du ministère

*La recommandation de la Cour des comptes de compléter l'alinéa 4 du paragraphe (1) de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 in fine en y ajoutant le texte « Le fonds prend en charge les dépenses en relation avec l'étude et l'exécution de ces travaux » sera suivie.*

*En effet, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse prévoit d'ajouter le texte proposé par la Cour des comptes dans le cadre des propositions budgétaires pour l'exercice 2003.*

### 2.3.4 Dépenses en relation avec le remplacement de matériel volé

Parmi l'échantillon des ordonnances de paiement contrôlées par la Cour figurait la prise en charge par le Fonds d'un remplacement de matériel audio et vidéo volé lors d'un cambriolage d'un centre de rencontre pour jeunes.

#### Assurance vol

Vu que le matériel n'a pas été assuré contre le vol par l'a.s.b.l. gestionnaire, l'Etat a restitué un montant de 119.636.- LUF à l'organisme gestionnaire pour l'acquisition de matériel nouveau. Aux dires de l'agent responsable du service technique du ministère de la Famille, l'assurance



n'aurait de toute façon pas indemnisé l'a.s.b.l. étant donné que le vol du matériel en question fut commis par des jeunes fréquentant ce centre de rencontre. Il importe cependant de savoir ce qui est advenu du matériel volé et pourquoi l'a.s.b.l. n'a pas pris recours contre les auteurs du vol.

#### Recommandation

La Cour est d'avis que les organismes bénéficiaires devraient à l'avenir contracter des assurances vol pour le matériel subventionné par l'Etat. Si les auteurs du vol sont connus, l'Etat n'est en droit de rembourser les dégâts causés que si tous les efforts ont été entrepris par l'organisme gestionnaire de récupérer le matériel volé, voire de se faire restituer la contre-valeur.

Par ailleurs, de telles dépenses n'étaient guère éligibles aux termes de la base légale portant institution du Fonds.

#### Observation du ministère

*D'après les renseignements fournis par les responsables de l'a.s.b.l. gestionnaire du centre de rencontre pour jeunes concerné, les malfaiteurs ont dû connaître les lieux et il s'agit probablement de jeunes qui fréquentent ledit centre de rencontre. Une plainte a été déposée à la Police, mais étant donné que ni les auteurs ont pu être identifiés, ni le matériel volé être récupéré, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a pris en charge le remplacement du matériel volé à la condition expresse qu'une assurance vol soit conclue, ce qui a été fait.*

### 2.3.5 Les délais de garde

L'article 50 de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 dispose que les bénéficiaires des aides financières perdent les avantages leur consentis si avant l'expiration d'un délai de trois ans pour les investissements mobiliers et de quinze ans pour les investissements immobiliers ils aliènent, n'utilisent pas ou cessent d'utiliser les constructions, équipements, installations ou appareillages pour lesquels l'aide de l'Etat a été accordée.

Par contre, selon les dispositions de l'article 13 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'Etat peut exiger le remboursement des montants alloués si avant l'expiration d'un délai à fixer par la convention sans être inférieur à dix ans, l'organisme bénéficiaire aliène ou décide d'affecter l'objet subventionné à d'autres fins que celles pour lesquelles l'aide de l'Etat a été accordée.

Pour les investissements immobiliers, la loi dite ASFT prévoit ainsi un délai de garde minimum de 10 ans, alors que l'article 50 de la loi budgétaire pour l'exercice 1999 fixe le délai minimum de garde à 15 ans.

La Cour a passé sous revue toutes les conventions de construction à sa disposition. De ces 36 conventions, 21 imposent un délai de 20 ans, 1 convention retient un délai de 15 ans et un délai de 10 ans se dégage de 14 conventions.

**15 ans  
au lieu de 10 ans**

La Cour se prononce en faveur d'une approche uniforme en ce qui concerne ces délais. En l'occurrence, le délai de garde minimum devrait être de 15 ans, alors que le délai de 10 ans retenu par la loi dite ASFT fut implicitement abrogé lors de la mise en vigueur de la loi budgétaire pour l'exercice 1999. Etant donné que cette dernière déroge matériellement aux dispositions de la loi dite ASFT, l'abrogation implicite résulte de l'incompatibilité des différentes dispositions et a lieu de plein droit, conformément au principe « lex posterior derogat priori ».

Par ailleurs, un délai minimum de garde fixé à 15 ans réduit le risque d'éventuels abus en cas de rénovations de propriétés immobilières privées subventionnées par l'Etat.

**Observation du  
ministère**

*Le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a tenu compte de la recommandation de la Cour des comptes lors de l'établissement des dernières conventions. Ainsi, le délai, pendant lequel l'Etat est autorisé à exiger le remboursement des montants alloués au cas où l'organisme bénéficiaire aliène ou décide d'affecter l'objet subventionné à d'autres fins que celles pour lesquelles l'aide de l'Etat a été accordée, est porté à 15 ans.*

### **2.3.6 La participation aux frais de rénovation du pensionnat Ste Anne à Ettelbruck**

Le projet de rénovation et de modernisation du pensionnat Ste Anne, qui a été choisi par la Cour pour être soumis à un contrôle approfondi, se présente sommairement comme suit :

Après achèvement des travaux de rénovation, qui ont débuté fin 1999, l'internat dispose d'une capacité de 42 lits, répartis dans 38 chambres individuelles et 2 chambres doubles.

Pour ce qui est de l'aile pensionnat/école, il a été procédé à un réaménagement complet des niveaux 1 et 2 en deux compartiments distincts.

### Conditions de la participation financière

Par ailleurs, des salles de récréation, des installations sanitaires appropriées et un local technique pour la récupération des eaux pluviales, destinées à l'alimentation des installations en eau sanitaire, ont été aménagés dans un bâtiment donnant accès à la cour de récréation.

Une convention de construction, approuvée par le Conseil de Gouvernement en date du 14 mai 1999 et conclue le 21 juin 1999 entre l'association « AGEDOC » et l'Etat, fixe les conditions et critères de la participation financière de l'Etat.

Aux termes de cette convention, l'association, qui procède en tant que maître d'ouvrage à la rénovation et à la modernisation du pensionnat Ste Anne à Ettelbruck, a droit à un remboursement des dépenses sur présentation de factures acquittées dans les conditions et limites reproduites par le tableau ci-après :

	Montants maxima des travaux susceptibles de bénéficier d'une subvention de l'Etat	Taux de participation de l'Etat
Rénovation de l'internat	63.400.000.-	80% = 50.720.000.-
Aménagement de la salle de récréation	9.200.000.-	80% = 7.360.000.-
Containers pour les salles de classe provisoires	900.000.-	80% = 720.000.-
Mobilier relatif à l'internat	8.000.000.-	100% = 8.000.000.-
Mobilier relatif à la salle de récréation	900.000.-	100% = 900.000.-
Total	82.400.000.- TVA et honoraires compris	67.700.000.-

Pendant les exercices budgétaires 1999 et 2000, l'Etat a procédé à la liquidation d'un montant de 48.625.979.- LUF dans l'intérêt du projet de rénovation et de modernisation du pensionnat Ste Anne.

Le concours financier de l'Etat est subordonné aux conditions suivantes :

- a) L'élaboration du projet se fait en concertation régulière avec le ministère de la Famille.
- b) Avant le début des travaux, les plans définitifs du projet de construction doivent être approuvés par la ministre de la Famille. Le devis estimatif doit être joint au dossier. Toute modification ultérieure des plans ainsi que toute exécution différente faite sans l'accord préalable de la ministre peut entraîner une modification ou une réduction de la part de l'Etat.

- c) Les agents du ministère de la Famille ont à tout moment accès au chantier de la construction pour vérifier l'exécution des différentes phases des travaux.
- d) Au cours des travaux, des réunions de concertation régulières ont lieu entre les parties de la convention aux fins d'évaluation, de coordination et de contrôle de travaux réalisés et à réaliser.
- e) L'association remet à l'Etat, à la fin de chaque année civile, un relevé des dépenses engagées et des dépenses liquidées concernant les travaux.

Les contrôles sur place effectués par la Cour quelques semaines avant la réception définitive des travaux ont porté sur la plupart des salles de classe de l'école et des chambres de l'internat, les corridors, le nouvel escalier de secours extérieur, les locaux destinés à la direction, la chapelle, la salle de récréation, les locaux sanitaires, le local technique et le mobilier nouveau.

La Cour a pu s'assurer lors des visites des lieux que la grande majorité des travaux a été exécutée selon les règles de l'art et conformément aux exigences du cahier des charges.

#### Exécution satisfaisante

Quelques défauts mineurs ont été constatés avant la réception définitive des travaux, tels des carrelages décollés à différents endroits de l'installation sanitaire, une fixation insuffisante de la main-courante de l'escalier de la salle de récréation, des tâches de rouille à l'escalier de secours provenant d'une galvanisation défectueuse ou encore la confection de saignées dans les voiles en béton de l'escalier de secours pour encastrer des câbles électriques desservant les luminaires.

La Cour a par ailleurs procédé à un calcul des quantités du revêtement sol et mural en carrelages effectivement posées aux niveaux 1 et 2 de l'aile internat/école, dans les salles de récréation et dans le local technique afin de les comparer avec les quantités facturées.

Le tableau ci-après fournit les résultats du rapprochement des quantités de carrelage facturées avec celles calculées par les soins de la Cour d'après un métré sur site « as built » :

Quantités calculées en m <sup>2</sup>	Quantités facturées en m <sup>2</sup>	Ecart en %	Constats
570,98	560,44	- 1,84%	écart dans la fourchette de l'erreur relative à la tolérance de lecture des cotes
lot école/internat 387,08	lot école/internat 377,18	- 2,5%	idem
lot aile/récréation 182,89	lot aile/récréation 183,26	0,2%	écart minime des quantités

Les quantités posées et facturées ne donnent donc lieu à aucune constatation particulière.

La Cour des comptes a en outre examiné le suivi et le contrôle de ce projet par les responsables du service technique du ministère de la Famille.

#### Suivi perfectible

Il importe de relever dans ce contexte que des réunions hebdomadaires ont eu lieu tous les mercredis en présence du maître d'ouvrage, de l'architecte, de l'ingénieur et des représentants de différents corps de métier. Selon les dires du responsable du ST, celui-ci a participé, depuis le début des travaux fin 1999 jusque mi-2001, à deux ou trois reprises à ces réunions. Cette présence s'avère insuffisante pour satisfaire aux exigences du point 5., b) à d), de la convention de construction.

#### Observation du ministère

*En ce qui est de la présence du service technique aux réunions hebdomadaires de chantier, il y a lieu de préciser que l'élaboration du programme se fait en consultation étroite avec le service technique et le service du secteur concerné du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. La planification des travaux (installations techniques, installations de sécurité, équipements) se fait en collaboration régulière avec le service technique bien avant le commencement des travaux. Les plans définitifs doivent être approuvés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse avant que le maître d'ouvrage ne donne ordre à son architecte d'établir les devis.*

*Le rôle du service technique du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse est un rôle consultatif et les visites sur chantier ont été effectuées selon les disponibilités du service technique. Pendant la phase d'exécution des travaux, le service technique reste à disposition du maître d'ouvrage et des bureaux d'études et entreprises engagés par ce dernier.*

*En ce qui concerne la rénovation de l'Internat Ste. Anne, les problèmes mineurs qui se sont posés ont pu être réglés soit par téléphone soit par correspondance et la présence régulière du service technique aux réunions hebdomadaires n'était pas indispensable.*

En ce qui concerne le fichier des factures géré par le service technique du ministère, les remarques suivantes s'imposent :

- 1) Les factures ne sont pas munies d'un numéro d'ordre, p.ex. suivant la date d'entrée. Un tel classement permettrait cependant de s'y reporter facilement.

**Observation du  
ministère**

*Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les factures étaient classées d'après les ordonnances de paiement et inscrites dans un fichier Excel suivant le nom du fournisseur et la date de la facture. L'inscription dans un fichier Excel permet de contrôler le total des prestations par rapport à l'offre et le classement d'après les ordonnances de paiement permet un repérage facile et rapide de chaque facture.*

*Depuis cette date, toutes les factures sont en outre munies d'un numéro d'ordre spécifique.*

- 2) La majorité des factures ne renseigne pas sur les objets subsidiables, pour lesquels, chacun pris individuellement, des montants maxima de participation ont été fixés par la convention de construction (rénovation de l'internat, mobilier de l'internat, aménagement de la salle de récréation, mobilier de la salle de récréation). Une telle manière de procéder ne permet guère de contrôler si les différents montants maxima ont effectivement été respectés. Ainsi, une facture au montant de 557.917.- LUF figure p.ex. dans la rubrique des travaux en relation avec la rénovation de l'internat alors qu'elle se rapporte en réalité à des travaux effectués dans l'intérêt de l'aménagement de la salle de récréation.

**Observation du  
ministère**

*Dans le cadre de la rénovation de l'Internat Ste Anne à Ettelbruck, toutes les factures adressées pour remboursement au Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse étaient libellées « Rénovation de l'Internat Ste Anne à Ettelbrück ». Ce n'est qu'après l'arrêt des remboursements pour le premier lot qu'il a été remarqué que les artisans et fournisseurs n'avaient pas fait de distinction entre les lots « Rénovation de l'Internat » et « Aménagement de la salle de récréation ». Suite à l'accord du Contrôle financier et de la Cour des comptes, les paiements ont pu continuer jusqu'au montant total arrêté dans la convention.*

Enfin, la Cour entend relever que les travaux de rénovation et de modernisation effectués dans le cadre du présent projet par l'association « AGEDOC » et subventionnés par l'Etat ne se sont pas limités aux seuls locaux du pensionnat Ste Anne.

En effet, les niveaux 1 et 2 de l'aile réaménagée de cet immeuble abritaient, voire abritent tant les chambres et installations sanitaires de l'internat que des salles de classe et locaux de l'école.

Les espaces réservés dans deux compartiments distincts respectivement à l'internat et à l'école après le réaménagement du 1er et du 2e étage de cette aile de l'immeuble se présentent comme suit :

Rénovation de l'école  
non-éligible

	Surface en m <sup>2</sup>	Surface en %
Internat	1.084	57
Ecole	812	43
Total	1.896	100

La Cour est d'avis que le (ré)aménagement de neuf salles de classe, d'un bureau de direction, d'un secrétariat, de deux bureaux dont un à l'intention de l'agent du CPOS, de deux locaux sanitaires (WC) plutôt à la disposition des élèves de l'école et d'une chapelle, ne saurait entrer en ligne de compte pour être subsidié par le biais du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.

Par ailleurs, la salle de récréation aménagée dans un bâtiment donnant accès à la cour de récréation et le mobilier y installé peuvent être utilisés tant par les élèves du lycée que par les pensionnaires de l'internat.

Dans ce contexte, la Cour des comptes rappelle que le paragraphe (4) de l'article 23 la loi du 31 mai 1982 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement postprimaire privé dispose que « pour la mise à la disposition par le propriétaire des bâtiments et locaux nécessaires au fonctionnement de l'enseignement, l'Etat ne verse aucune compensation financière ».

S'il est compréhensible que le maître d'ouvrage a voulu procéder à un réaménagement complet des niveaux 1 et 2 de son immeuble en même temps qu'il a entrepris les travaux de rénovation des locaux de l'internat, la Cour estime néanmoins que les frais y relatifs auraient dû être départagés entre le maître d'ouvrage et l'Etat.

Recommandation

Selon une estimation sommaire, la participation de l'Etat aux frais de rénovation et de modernisation du pensionnat Ste Anne à Ettelbruck devrait se voir diminuer en conséquence d'un montant d'au moins 20 millions de LUF. Le montant définitif est à établir en fonction d'un examen exhaustif des différentes factures et d'une ventilation par groupe de dépenses.

Observation du  
ministère

*Etant donné que les structures école et internat étaient mélangées, il était évident dès le début de la planification que les travaux ne devraient pas entraver le fonctionnement de l'internat et de l'école. En raison de réflexions pratiques, économiques et des volumes à disposition, il fut donc décidé de procéder à un regroupement des locaux destinés à l'administration et à l'école du côté de l'entrée principale et des locaux destinés à l'internat du côté cour. L'exécution du chantier se faisait alors en plusieurs phases de manière à ne perturber ni les*

*cours ni la vie en internat. Techniquement, il n'était donc pas possible de procéder à la rénovation des seuls locaux d'internat.*

*En effet, dans une première phase et en vue de pouvoir transformer les salles de classe situées côté cour en locaux pour l'internat, des salles de classe ont été aménagées provisoirement dans des containers. Dans une deuxième phase, après l'aménagement des locaux d'internat, les salles de classe ont été aménagées dans les anciens locaux d'internat situés côté entrée principale.*

*Ces réaménagements ont eu lieu sans création de classes supplémentaires et le montant de la participation financière de l'Etat, arrêté dans la convention du 21 juin 1999, n'a pas été dépassé.*

*Il échet de noter que les nouveaux locaux de l'internat ont été aménagés dans les anciennes salles de classe et que ces classes ont été déménagées dans les anciens locaux de l'internat. Le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse prend note de la recommandation de la Cour des comptes et se concertera avec le maître d'ouvrage au sujet d'une délimitation plus détaillée des frais imputables aux « locaux Internat » et aux « locaux Ecole ».*

### 2.3.7 La participation aux frais de transformation de l'hospice civil de Pfaffenthal

Le projet de transformation des bâtiments de l'hospice civil en centre intégré pour personnes âgées à Pfaffenthal, qui a été choisi par la Cour pour être soumis à un contrôle approfondi, se présente sommairement comme suit :

Après achèvement des travaux de transformation, qui ont débuté en juin 1999, le centre intégré pour personnes âgées à Pfaffenthal est destiné à accueillir 101 personnes âgées nécessitant des soins légers ou moyens (ce qui correspond à une augmentation de +/- 20 lits par rapport à la situation actuelle).

Le projet de transformation est subdivisé en deux phases de réalisation :

La phase I située nord-ouest comprend la démolition d'une aile du couvent et la construction d'une nouvelle aile, la restauration et la modernisation des bâtiments et la construction d'une centrale d'énergie, isolée et érigée hors de la zone à risque d'inondation.

La phase II située sud-ouest comprend la restauration et la transformation des vieilles bâtisses avec une construction acier/verre couvrant la cour intérieure, l'aménagement des alentours et l'installation d'équipements spéciaux pour le fonctionnement des différents services.



Une convention de construction, approuvée par le Conseil de Gouvernement en date du 16 octobre 1998 et conclue le 23 mars 1999 entre l'hospice civil de Pfaffenthal et l'Etat, fixe les conditions et critères de la participation financière de l'Etat.

Aux termes de cette convention, l'hospice civil, qui procède en tant que maître d'ouvrage à la transformation de ses bâtiments à Pfaffenthal, a droit à un remboursement des dépenses sur présentation de factures acquittées dans les conditions et limites reproduites dans le tableau ci-après :

<b>Montants maxima des travaux susceptibles de bénéficier d'une subvention de l'Etat (équipement et mobilier compris)</b>	<b>Taux de participation de l'Etat (équipement et mobilier compris)</b>
6.000.000.- par lit, correspondant à la valeur 391,60 de l'indice annuel des prix de la construction, soit au total (6.000.000.- x 101 =) 606.000.000.-	80% des dépenses effectives soit 4.800.000.- par lit, correspondant à la valeur 391,60 de l'indice annuel des prix de la construction, soit au total (4.800.000.- x 101 =) 484.800.000.-

#### Conditions de la participation financière

La participation financière de l'Etat aux travaux de transformation s'élève ainsi à 80% d'un montant maximal de 6.000.000.- LUF par lit, correspondant à la valeur 391,60 de l'indice des prix de la construction. Le solde est pris en charge à parts égales par, d'une part, l'hospice civil et, d'autre part, la commune de la ville de Luxembourg.

L'hospice étant obligé à préfinancer l'aide financière de l'Etat, ce dernier s'est engagé à supporter les charges d'intérêt relatives à un éventuel emprunt ou à une ligne de crédit pour le financement de cette partie des dépenses. Par ailleurs, le concours financier de l'Etat est subordonné aux mêmes conditions que celles énumérées ci avant dans le cadre de la rénovation du pensionnat Ste Anne à Ettelbruck.

Vu l'envergure de l'engagement financier, la participation de l'Etat ne peut avoir lieu que sous réserve du vote par la Chambre des députés de la loi spéciale prévue à l'article 99 de la Constitution. La loi spéciale autorisant l'Etat à participer au financement de la construction, de la transformation et de l'équipement du centre intégré pour personnes âgées de l'Hospice civil à Luxembourg-Pfaffenthal est entrée en vigueur à la date du 1er août 2001.

Or, pendant l'exercice budgétaire 2000, bien avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale susmentionnée, l'Etat avait déjà procédé à la liquidation de 301.790.331.- LUF dans l'intérêt du projet de transformation de l'hospice civil de Pfaffenthal.

Aussi, la Cour entend-t-elle rappeler son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale » dans le contexte de l'article 99 de la Constitution, où elle avait

**Article 99 de la  
Constitution**

entre autres relevé qu'une autorisation spéciale de la Chambre sous forme d'une loi est préalablement requise pour tout engagement financier de l'Etat dont le montant dépasse le seuil de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. En effet, une autorisation ex post du législateur intervenant alors que des travaux ont déjà été effectués ou des engagements ont déjà été consommés, serait contraire à l'article 99 de la Constitution qui exige une autorisation spéciale ex ante de la Chambre des députés.

Au vu de ces considérations, la pratique de participer aux frais de transformation à concurrence du seuil de 7,5 millions d'euros et d'attendre ensuite le vote d'une loi spéciale ne peut pas trouver l'approbation de la Cour des comptes, ce d'autant plus que la convention de construction dispose clairement que l'Etat participe au financement des travaux « sous réserve (...) du vote par la Chambre des députés des crédits budgétaires afférents et de la loi spéciale prévue à l'article 99 de la Constitution (...) ».

La Cour regrette qu'il ne s'agit en l'occurrence pas d'un cas isolé. Le tableau ci-après reproduit d'autres projets de construction, de rénovation ou de transformation où des participations financières de l'Etat ont été liquidées avant le vote de la loi spéciale requise.

<b>Date de conclusion de la convention de construction</b>	<b>Coût des travaux (en millions de LUF)</b>	<b>Taux de participation</b>	<b>Date du vote de la loi spéciale</b>
CIPA Berschbach Convention du 29.09.1997	594	80%	08.09.1998
CIPA Echternach Convention du 02.05.1991 Avenant du 15.07.1994 Avenant du 28.05.1999	186 209 398	50% - 80%	08.08.1994 -
CIPA Grevenmacher Convention du 30.05.1996	690	80%	08.09.1998
CIPA Howald Convention du 29.09.1997	720	80%	08.09.1998
CIPA Mamer Convention du 29.09.1997	720	80%	-
CIPA Mersch Convention du 30.05.1996	756	80%	02.06.1997
CIPA Niederanven Convention du 03.08.1993 Avenant du 31.03.1994	720 888	80% 80%	08.08.1994

CIPA Pfaffenthal Convention du 23.03.1999	606	80%	01.08.2001
CIPA Redange/Attert Convention du 25.11.1994	660	80%	02.06.1997
CIPA Remich Convention du 03.09.1993	720	80%	08.08.1994

**Observation du  
ministère**

*La convention entre l'Etat et l'Hospice civil Pfaffenthal fut signée en date du 23 mars 1999 et la loi spéciale autorisant l'Etat à participer au financement du projet en question est entrée en vigueur à la date du 1<sup>er</sup> août 2001. La liquidation, pendant l'exercice 2000, de la somme de 301.790.331.- LUF dans l'intérêt du projet sous rubrique est postérieure à la signature de la convention précitée et reste inférieure au montant au delà duquel une loi spéciale est requise.*

*Concernant les autres projets de construction, de rénovation ou de transformation pour lesquels des participations financières de l'Etat ont été liquidées avant le vote de la loi spéciale requise, il y a lieu de préciser que pour les projets entamés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999, c'est-à-dire avant la création du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, les comptes dits bloqués avaient été alimentés avant le vote de la loi spéciale mais uniquement des factures relatives à des honoraires ont été libérées par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse avant le vote de la loi spéciale.*

*En effet, afin que la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse puisse déposer un projet de loi, le maître d'ouvrage doit d'abord faire élaborer un avant-projet. L'architecte, ensemble avec les bureaux d'études, élabore le projet. Les frais d'honoraires intervenant jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi spéciale requise bénéficient d'une participation financière de l'Etat à travers le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.*

*Toutefois, afin de préciser cette façon de procéder, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a, dans le cadre de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, procédé à une modification de l'article 35, l'autorisant à imputer à charge du fonds la participation de l'Etat aux frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant les projets énumérés dans l'article 35 pour autant que, par projet, les dépenses pour frais d'études et lignes de crédit ne dépassent pas le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1) sous d) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.*

*A noter par ailleurs, que l'Etat n'est pas le maître d'ouvrage, mais que c'est l'Hospice civil du Pfaffenthal qui décidait de la date du début du chantier.*

Les travaux de transformation de l'hospice civil de Pfaffenthal ont été adjugés sous forme d'une soumission restreinte avec présélection, sur base d'offre à prix global non révisable. L'étendue du projet comprend les travaux de génie civil, de génie technique, le parachèvement et les plantations, qui sont exécutés par entreprise générale.

15 candidats ont présenté leur offre. 5 candidats ont été retenus. Le marché a été adjugé à l'entreprise qui présentait l'offre la moins chère (938.602.158.- LUF).

Or, l'offre à prix global non révisable étant celle où le prix est fixé à l'avance et en bloc, le prix reste invariable, quelle que soit l'évolution de ses éléments constitutifs. Etant donné que ce mode d'offre est plutôt rare, la Cour entend présenter tant ses avantages et désavantages que les conséquences qui en découlent au niveau du contrôle des travaux, fournitures et services.

**Prix global  
non révisable**

L'offre à prix global non révisable est définie aux articles 13 et 14 du règlement grand-ducal modifié du 2 janvier 1989 portant 1° institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat, 2° fixation des attributions et du mode de fonctionnement de la Commission des Soumissions.

Bien que les travaux, fournitures et services soient définis par le commettant par des mémoires descriptifs, plans ou autres documents appropriés, l'offre ne renseigne que sur un prix global ou forfaitaire. L'offre ne présente ni des prix unitaires, ni des quantités détaillées. Puisqu'elle est non révisable, aucune révision des prix ne peut être mise en compte suite à des hausses intervenues entre la date de l'offre et celle de la réception définitive des prestations. Les frais supplémentaires découlant de hausses des prix à la construction dues soit à l'intervention du législateur, comme par exemple une augmentation des charges sociales, soit à des fluctuations du marché, comme par exemple des revendications salariales ou des augmentations de prix des matières premières, qui interviennent pendant la période d'exécution du contrat sont à charge de l'adjudicataire. Ils n'affectent pas le prix offert par l'adjudicataire et accepté par l'adjudicateur.

Si l'exécution du projet se fait par entreprise générale, les avantages se multiplient du fait que les prix pour l'ensemble des travaux, fournitures et services et surtout pour ceux qui ne sont exécutés qu'à une date ultérieure, comme par exemple les travaux de finissage, restent invariables dès l'acceptation de l'offre.

De même, les frais supplémentaires découlant de dépassements de quantités, constatés lors de l'établissement des métrés et qui ne sont pas le résultat de changements de programme ou de prestations supplémentaires exécutés à la demande du commettant, restent à charge de l'entrepreneur.

Mais le mode d'offre à prix global non révisable ne présente pas seulement des avantages.

En premier lieu, la surveillance ainsi que le contrôle sur le chantier doivent être organisés de manière exemplaire afin de garantir une exécution d'après les règles de l'art. En effet, l'entreprise générale et/ou les différents corps de métier pourraient être tentés de ne pas satisfaire aux conditions normalement requises de qualité-prix en mettant en œuvre par exemple des matériaux de moindre qualité ou en exécutant les travaux avec moins de soins.

En second lieu, l'offre à prix global non révisable présente un désavantage dans le cas où les quantités exécutées sont inférieures à celles ayant servi de base à l'établissement de l'offre. Celles-ci n'affectent en rien le prix forfaitaire et ne donnent pas droit à contestation du prix forfaitaire.

Finalement, la Cour tient à rappeler que l'article 23 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que « l'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière ». Or, en l'occurrence, l'ordonnateur se voit privé en partie des éléments de calcul pour pouvoir établir une évaluation satisfaisante du rapport coût/résultat.

Les contrôles sur place effectués par la Cour ont mis en exergue la nécessité de suivre, voire de faire suivre de près l'exécution d'un programme sur base d'offre à prix global non révisable.

Ces contrôles ont porté sur la nouvelle aile (chambres, locaux techniques, locaux communs), la nouvelle centrale d'énergie (gros œuvres et équipements techniques), les ailes restaurées au nord et à l'ouest du hall d'entrée, les alentours (parking, chemin d'accès, parc) et les murailles de la phase 2 en cours de démolition et de reconversion.

#### Exécution satisfaisante

La Cour a pu s'assurer lors des visites des lieux que la grande majorité des travaux a été exécutée selon les règles de l'art. Quelques défauts mineurs ont été constatés. A titre d'exemple, dans la nouvelle aile, une dégradation de la couche de peinture suite à des traces d'infiltration d'eau a été constatée au sous-sol près de l'accès au local des machines d'un ascenseur.

La nouvelle centrale d'énergie a fait l'objet d'un contrôle intensifié. A cette fin, la Cour a procédé à un rapprochement des quantités de béton, du revêtement sol en carrelages, de feuilles de zinc de la toiture et d'aluminium de la façade métallique de la nouvelle centrale d'énergie telles que relevées dans les dossiers techniques et sur les plans avec celles calculées par les soins de la Cour d'après un métré sur site « as built ». Il s'est avéré que des modifications d'exécution des travaux, suite à la suppression du bloc de cogénération, n'ont pas été reproduites dans les plans de base. Un listing, voire un avenant renseignant sur les moins-values résultant de cette modification de programme faisait défaut.

Une dernière constatation de la Cour des comptes en relation avec les travaux de transformation des bâtiments de l'hospice civil de Pfaffenthal traite de l'adaptation projetée de la participation de l'Etat aux hausses légales, voire à l'évolution de l'indice des prix de la construction.

**Prix offert doit rester invariable**

Vu que le prix offert reste invariable, la Cour se prononce et contre une adaptation de la participation financière de l'Etat en fonction des hausses légales qui pourront intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux, prévue au point 2. de la convention de construction, et contre une adaptation du montant-plafond par lit à l'évolution de l'indice des prix de la construction, prévue tant au point 4. de la convention de construction qu'à l'article 2 de la loi du 1er août 2001 autorisant l'Etat à participer au financement de la construction, de la transformation et de l'équipement du centre intégré pour personnes âgées de l'Hospice civil à Luxembourg-Pfaffenthal.

Il ressort en effet de l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 2 janvier 1989 portant 1° institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat, 2° fixation des attributions et du mode de fonctionnement de la Commission des Soumissions, que les dispositions de l'article 37 de ce même règlement grand-ducal ne sont pas applicables en cas d'offre à prix global non révisable.

Dans le même ordre d'idées, une adaptation à l'indice des prix de la construction, si justifiable qu'elle soit dans la plupart des cas, est contraire aux dispositions évoquées ci-dessus en présence du mode assez rare et spécifique de l'offre à prix global non révisable.

La Cour des comptes insiste ainsi à ce que la participation financière de l'Etat, conformément à la décision du Conseil de Gouvernement prise en date du 16.10.1998 en exécution de l'article 13 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ne dépasse pas le taux de participation de 80% du montant maximal établi en fonction du prix que l'hospice civil de Pfaffenthal doit effectivement payer.

Or, étant donné que le prix avancé à la date de l'offre de prix correspond au prix final de l'ouvrage, l'indice des prix à la construction à retenir pour le calcul du montant maximal de l'aide financière de l'Etat doit être identique à celui en vigueur à cette date. Les variations de l'indice des prix de la construction venant à échéance après cette date ne doivent donc en toute logique plus être prises en considération pour le calcul de la participation financière de l'Etat.

Le tableau ci-après illustre l'augmentation de la participation financière de l'Etat suite à l'évolution de l'indice des prix de la construction.

Hospice civil de Pfaffenthal	Indice annuel des prix de la construction	Participation financière de l'Etat en LUF suivant convention	Actualisation de la participation financière de l'Etat en LUF
Offre de prix au 14 décembre 1998	503,26	80% de 6.000.000.- par lit indice des prix de la construction 391,60; soit 4.800.000.- par lit	4.800.000.- x indice 503,26 / 391,60 = 6.168.662.- par lit. Soit un total pour 101 lits: <b>623.034.852.-</b>
Participation de l'Etat au 31 mars 2002 (méthode de calcul du ministère de la Famille)	531,915 (indice semestriel moyen pondéré 1999-2001)	80% de 6.000.000.- par lit indice des prix de la construction 391,60; soit 4.800.000.- par lit	4.800.000.- x indice 531,915 / 391,60 = 6.519.897.- par lit. Soit un total pour 101 lits: <b>658.509.683.-</b>
Programme pluriannuel du ministère de la Famille (version 1/2001)	Estimation du ministère	80% de 6.000.000.- par lit indice des prix de la construction 391,60; soit 4.800.000.- par lit	<b>702.760.994.-</b>

A la date de l'offre de prix, le montant de la participation financière de l'Etat s'élève à 623.034.852.- LUF et le prix à payer par l'hospice civil est de 938.602.158.- LUF.

Au 31 mars 2002, la participation financière de l'Etat s'élève déjà à 658.509.683.- LUF et se trouve donc majorée de 35.474.831.- LUF alors que le prix à payer par l'hospice civil est toujours de 938.602.158.- LUF, toutes choses restant égales par ailleurs.

Le montant définitif de la participation financière de l'Etat s'élèvera, d'après les estimations du service technique du ministère de la Famille, à 702.760.994.- LUF et se trouvera donc majoré de 79.726.142.- LUF alors que le prix à payer par l'hospice civil sera toujours de 938.602.158.- LUF, toutes choses restant égales par ailleurs.

#### Recommandation

L'hospice civil bénéficierait ainsi d'une somme de quelque 80 millions de LUF versée de la part de l'Etat sans relation aucune avec le prix à payer pour le projet de transformation. Aussi, dans l'intérêt du Trésor, la Cour insiste-t-elle à ce que la participation financière soit arrêtée à un montant fixe de 623.034.852.- LUF afin d'éviter des dépenses supplémentaires tout à fait injustifiées en présence d'une offre à prix global non révisable.

#### Observation du ministère

*Pour le calcul de l'adaptation de la participation financière de l'Etat en fonction des hausses légales, il y a lieu de souligner que l'offre à prix global non révisable de l'entreprise générale n'est pas l'unique montant à prendre en considération. En effet, les honoraires, le premier équipement (mobilier), les avenants et suppléments ne*

*sont pas inclus dans cette offre qui, avec un montant de 938.602.158.- LUF, dépassait déjà le coût arrêté dans la convention avec l'Etat et servant de base au calcul de la participation financière de l'Etat.*

*En date du 02 mai 2002 le coût s'élevait à 1.096.747.303.- LUF sans compter une partie non négligeable de la 2<sup>ème</sup> phase.*

*Le calcul de la participation financière de l'Etat ne peut être établi sur base de l'offre de l'entreprise générale, mais sur base du coût réel du projet, sans pour autant pouvoir dépasser les 80% du montant maximal arrêté à l'article 3 de la convention du 23 mars 1999, hausses légales considérées. En effet, la participation financière de l'Etat concerne la totalité du projet et non seulement les parties incluses dans l'offre de entreprise générale.*

*Etant donné que le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse n'est pas le maître d'ouvrage, il n'intervient ni dans le choix de l'entreprise ni dans le choix du mode d'exécution des travaux, choix qui ont été faits après signature de la convention avec l'Etat qui prévoit dans son article 3 que le montant de 606.000.000.- LUF, correspondant à la valeur 391,60 de l'indice annuel des prix de construction sera adapté en fonction des hausses légales qui pourront intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.*

*Le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse informe le maître d'ouvrage des remarques formulées par la Cour des comptes au sujet des hausses légales avec la recommandation à ce dernier d'en tenir compte. Toutefois, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse tient à signaler qu'il n'est pas à exclure que le maître d'ouvrage renvoie aux dispositions de la convention et de la loi spéciale qui prévoient une adaptation du montant défini et correspondant à la valeur 391,60 de l'indice annuel des prix de construction en fonction des hausses légales qui pourront intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.*

### 2.3.8 La gestion du Fonds

#### Contrôle interne développé

De prime abord, la Cour des comptes tient à souligner que le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse s'est doté avec la mise en place du service technique d'un instrument interne permettant d'évaluer et de contrôler les différents projets d'investissement dans le domaine socio-familial. Vu que le programme pluriannuel 2001-2006 prévoit des dépenses à charge du Fonds de l'ordre de 19 milliards de LUF, il devient en effet indispensable de charger un service performant de contrôle interne du suivi de ce programme afin de produire de façon efficiente les résultats escomptés.

Un programme qui mérite d'être mis en œuvre, mérite d'être bien mis en œuvre. Créer de gros programmes de dépenses, puis les gérer, de fait, par une « navigation à vue », ne serait évidemment pas conforme au principe de bonne gestion financière, voulant entre autres que l'on maximise la valeur obtenue en contrepartie de l'argent des contribuables.



**Marchés publics**

Dans cet ordre d'idées, la Cour relève que le ST demande déjà depuis des années aux organismes de droit privé bénéficiaires d'une participation de l'Etat aux frais d'investissement de se conformer dans la mesure du possible aux dispositions légales régissant les marchés publics. En procédant de la manière, le ST anticipe les nouvelles dispositions du projet de loi 4635 concernant le régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, qui prévoit une extension du champ d'application « ratione personae » entre autres aux personnes morales de droit privé dont les activités ou projets sont financés majoritairement par l'Etat. En effet, il ne faut pas oublier que des budgets appréciables, provenant pour une grande partie des caisses publiques, sont gérés et dépensés par ces organismes. Il apparaît dès lors tout à fait sensé de faire appliquer à leur égard les règles instaurées pour la passation des marchés publics.

La Cour a également pu s'assurer de la bonne tenue de l'inventaire du mobilier subventionné par l'Etat. D'une façon générale, il importe de relever que le contrôle par échantillonnage des ordonnances de paiement en relation avec les investissements mobiliers a permis de s'assurer que ces catégories de dépenses sont bien gérées par le ST.

**Recommandation :  
Suivi des  
grands projets**

Par contre, le contrôle approfondi de deux projets de transformation, voire de rénovation (hospice civil de Pfaffenthal et internat Ste Anne à Ettelbruck) a démontré que le ST doit continuer de centrer son action sur le suivi des grands projets d'investissement afin d'optimiser l'affectation des ressources financières et de déceler d'éventuelles dépenses non éligibles aux termes des dispositions légales régissant la matière.

**Observation du  
ministère**

*Concernant l'action du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse sur le suivi des grands projets d'investissement, et vu l'impossibilité du service technique de procéder à un contrôle qualitatif des travaux exécutés et vu que ce contrôle revêt au maître d'ouvrage, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse centre son action sur le contrôle de l'exécution du programme pour lequel une participation financière de l'Etat est accordée en vue de déceler d'éventuelles dépenses non éligibles.*

**Recommandation :  
Etablissement de  
relevés exhaustifs**

La Cour estime en outre que le ST doit intensifier ses efforts pour ce qui est de l'établissement de relevés complets et concordants renseignant notamment sur les situations de propriété des immeubles à la disposition des organismes bénéficiaires. Cette recommandation vaut en premier lieu pour les bâtiments appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat, dont le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a, par dérogation à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité. De l'avis de la Cour, une telle mesure de décentralisation comporte en contrepartie

l'obligation de l'établissement et de la tenue à jour d'un inventaire de ces bâtiments et de la documentation graphique et photographique y relative, conformément à l'article 1er, alinéa 5, de la loi du 18 décembre 1975 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics.

**Observation du  
ministère**

*En ce qui concerne l'établissement de relevés renseignant notamment sur les situations de propriété des immeubles à la disposition des organismes gestionnaires, le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a doté son service technique en mai 2002 des nouveaux fichiers numériques issus de la base de données TOPO/CARTO en vue de l'établissement de relevés renseignant entre autres sur les situations de propriété des immeubles mis à la disposition des organismes gestionnaires et d'une documentation graphique et photographique y relative et permettant la tenue à jour de l'inventaire des bâtiments et notamment de ceux appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat et dont le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a comme attributions en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité.*

**Recommandation :  
Parfaire l'outil  
informatique SAP**

Par ailleurs, dans un souci de transparence et afin de pouvoir retracer l'intégralité des aides financières que l'Etat alloue aux divers organismes par le biais de la liquidation directe à charge du Fonds, il est indispensable d'établir un rapport informatique permettant une recherche fonctionnelle dans SAP (codage par organisme).

**Observation du  
ministère**

*Concernant la possibilité de retracer, dans un souci de transparence, l'intégralité des aides financières allouées par l'Etat aux divers organismes gestionnaires par le biais de la liquidation directe à charge du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, le service technique s'est doté d'un support informatique qui permet, sur base d'un codage individuel soit par organisme gestionnaire soit par bâtiment, une recherche fonctionnelle dans le système SAP.*

Dans le cadre de l'examen de la structure organisationnelle et des procédures de travail du service technique du ministère de la Famille, la Cour des comptes a également passé sous revue les activités d'Infopla a.s.b.l. Les statuts de cette association retiennent qu'elle a pour objet de développer des initiatives diverses dans le domaine de l'assistance technique au service des associations et des institutions engagées au niveau de l'action socio-familiale. Ainsi, Infopla a.s.b.l. offre des services de consultation, de planification et d'aide technique aux associations et aux institutions qui désirent créer, modifier ou améliorer leur infrastructure immeuble ou meuble.

Une convention spécifique conclue entre l'Etat luxembourgeois et Infopla a.s.b.l. régit les relations entre l'Etat et l'association. Selon cette convention, l'association a comme mission de

Relations  
service technique /  
Infopla a.s.b.l.

donner assistance et conseil technique aux organismes gestionnaires des différents secteurs socio-familiaux tels que définis dans la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique lors de la planification et de l'exécution de projets de construction, de transformation et de rénovation des biens immeubles, de travaux d'entretien des biens meubles, de l'acquisition et de l'entretien de biens meubles, du suivi de l'état d'entretien de biens meubles et immeubles, de la vérification régulière de la conformité aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, de la gérance de biens meubles et immeubles et, finalement, de la participation à des programmes de formation technique.

L'Etat, quant à lui, s'engage, dans la limite des crédits budgétaires afférents, à participer aux frais de fonctionnement de l'association, ceci tant au niveau des frais de gestion et des frais d'investissement que des frais du personnel. En 1999, la participation de l'Etat s'élevait à 47.712.129.- LUF contre 43.464.758.- LUF pour 2000. L'association possède quelque 20 postes et emploie 23 personnes.

Diverses réunions et visites des lieux tant du service administratif que du centre technique ont permis à la Cour des comptes de s'assurer que les activités d'Infopla a.s.b.l. sont d'un grand support pour les associations et institutions engagées au niveau de l'action socio-familiale.

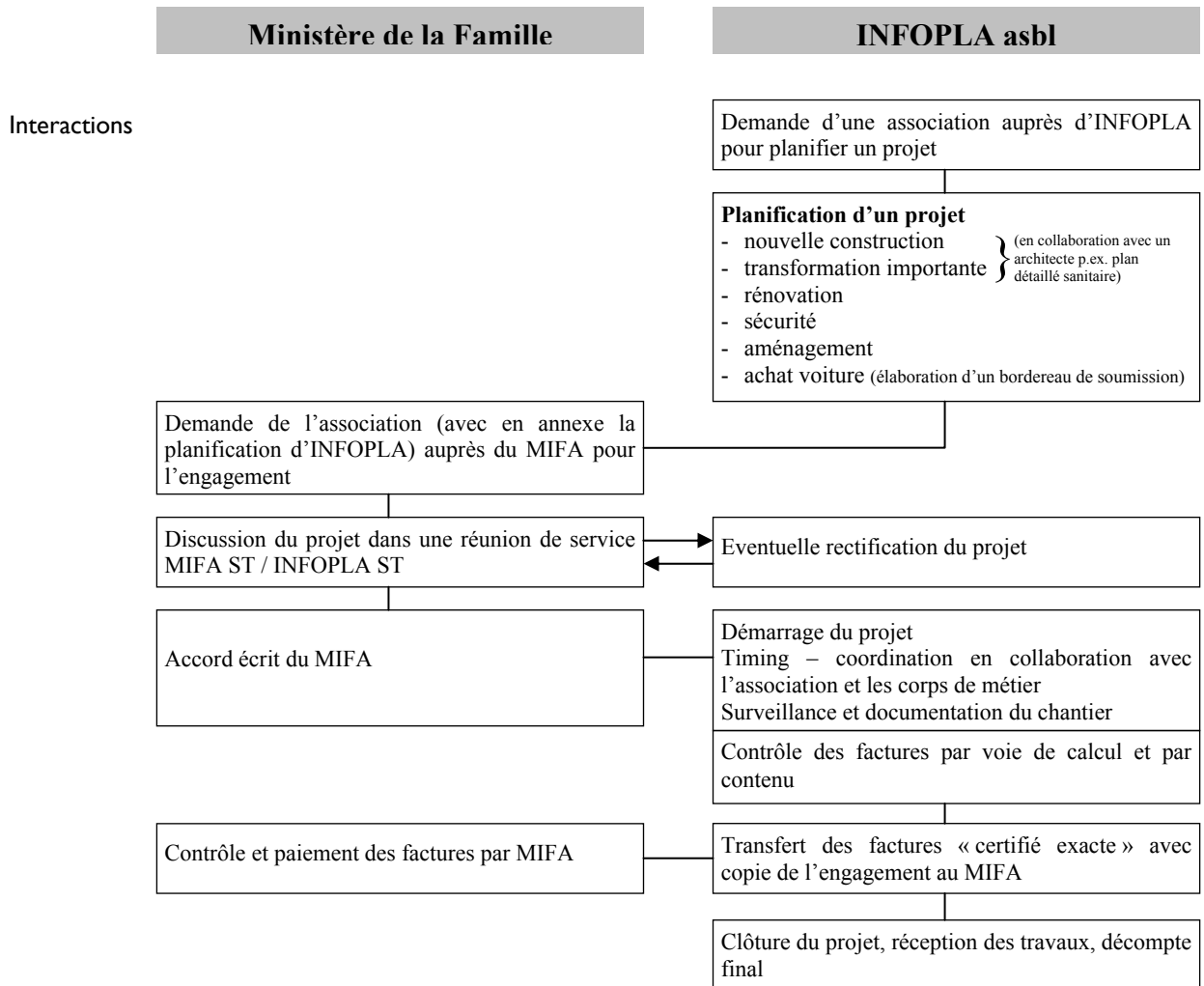
Prestations utiles  
pour le secteur  
conventionné

Les multiples prestations offertes par Infopla favorisent surtout les petites associations qui ne disposent pas de personnel technique qualifié. Celles-ci peuvent recourir sans frais aucuns aux conseils et à l'assistance d'Infopla, que ce soit en matière de planification et de surveillance de transformations et de rénovations, d'établissement de bordereaux de soumission, de mise en sécurité des bâtiments, d'élaboration de plans et d'organisation d'exercices d'évacuation ou encore en matière de dépannages et de réparations mineurs.

Le service « garage » offert au centre technique à Ehrlange/Mess témoigne tout particulièrement de l'utilité des prestations effectuées par Infopla. Avec l'accord des organismes concernés, des contrôles de sécurité des voitures du secteur conventionné ont lieu semestriellement. Le service d'urgence fonctionnant 24 heures sur 24 pour tous les dépannages concernant les installations techniques des bâtiments est lui aussi très sollicité par les organismes gestionnaires du secteur conventionné.

La gestion de l'association ne donne lieu à aucun reproche ; les activités sont organisées et documentées de façon exemplaire et la tenue de la comptabilité est correcte. Au vu des moyens mis en oeuvre, la plus-value qui se dégage de cette grande diversité d'activités tant pour l'ensemble du secteur conventionné (en termes d'assistance rapide, peu compliquée et efficace) que pour l'Etat (en termes de bonne gestion financière) est à qualifier comme considérable.

Pour la planification de projets de construction, de transformation, de rénovation ou de mise en sécurité de bâtiments appartenant aux organismes gestionnaires, la collaboration étroite avec le ST garantit une coordination optimale des tâches nécessaires à une bonne exécution des programmes d'investissement. Les différentes étapes de cette interaction sont présentées ci-dessous :



La Cour a cependant constaté que certaines activités d'Infopla a.s.b.l. ne revêtent plus un caractère complémentaire, mais se recoupent avec celles du ST.

Ainsi, l'association assurait par exemple la planification, la coordination et la surveillance de certains projets de transformation et de rénovation de maisons appartenant à l'Etat ou louées par l'Etat. Or, les textes portant institution du Fonds stipulent clairement que le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse doit assurer en régie propre la supervision de l'étude et de l'exécution des projets d'entretien courant, de petites transformations ou rénovations et de mise en sécurité de ces bâtiments.

Il ressort par ailleurs de son rapport d'activité 1999 qu'Infopla a effectué 832 interventions (petits travaux, réparations et entretien courant) dans des maisons appartenant à l'Etat, voire dans des locaux loués par l'Etat ou d'autres organismes de droit public pour y loger des immigrés ou réfugiés. Le responsable d'Infopla dirigeait à cet effet une équipe constituée de cinq réfugiés et de trois personnes touchant le revenu minimum garanti.

Observation du  
ministère

*Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les agents de INFOPLA a.s.b.l. n'interviennent plus dans les bâtiments appartenant à l'Etat et gérés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse pour le compte du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers.*

*Dans les bâtiments appartenant à l'Etat et gérés par des organismes gestionnaires ou loués par l'Etat pour le compte de ces derniers, l'action des agents de INFOPLA a.s.b.l. se limite à une assistance technique aux organismes gestionnaires et uniquement sur demande de ces derniers.*

Recours aux  
prestations  
d'INFOPLA a.s.b.l.  
par le ministère

Tel qu'il ressort de son rapport d'activité 1999, Infopla assurait en outre le montage, le démontage et le transport d'une exposition pour le ministère de la Famille, service personnes âgées, et ce chaque semaine pendant cinq mois. Certaines fiches d'entretien de l'association examinées par la Cour lors de son contrôle sur place renseignent encore sur d'autres travaux effectués par Infopla a.s.b.l. pour le compte du ministère.

Observation du  
ministère

*Les travaux effectués en 1999 par INFOPLA a.s.b.l., tel le montage, le démontage et le transport d'une exposition, ont été réalisés dans le cadre de 1999 - Année Internationale pour Personnes Agées pour le compte du Comité d'organisation avec comme membres des représentants des différents organismes gestionnaires du secteur du troisième âge et non pas pour le compte du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.*

Bien que consciente du fait que le ST ne dispose guère de ressources humaines suffisantes pour faire face aux multiples tâches qui lui sont confiées, la Cour des comptes se doit néanmoins de mettre en garde contre le risque de détournement du principe associatif et de l'objectif de partenariat entre entités autonomes, à poursuivre et à respecter par l'Etat. Le recours aux prestations d'une association pour l'exécution de missions incombant au ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ne saurait servir comme subterfuge pour contourner les règles rigides régissant le recrutement du personnel au service de l'Etat.

**Observation  
d'INFOPLA**

*Nous constatons avec satisfaction que l'utilité et la qualité de nos activités au service des institutions conventionnées du secteur socio-familial soient reconnues par vos experts.*

*Il ne nous appartient pas de commenter les conclusions d'ordre juridique de votre rapport.*

*Nous tenons cependant à vous signaler que nos activités en faveur du secteur « immigrés ou réfugiés », dépendant du Commissariat aux Etrangers du Ministère de la Famille, ont cessé.*

*Il en est de même pour nos assistances ponctuelles en faveur du Ministère lui-même.*

*Nous prenons la respectueuse liberté de souligner néanmoins les graves problèmes qui seraient créés dans les institutions du secteur socio-familial conventionné, si les maisons louées par l'Etat ou propriété de celui-ci, étaient privées de nos services, de dépannage notamment.*

*Il ne nous appartient pas, ni de trouver, ni de suggérer des solutions à ce problème, mais nous serions très disposés à aider les instances compétentes à trouver et à formuler une issue en faveur du secteur social.*

## 3. Les recettes du Fonds

### 3.1 Alimentation du Fonds

#### 3.1.1 Dispositions légales précisant la nature des alimentations du Fonds

L'article 50 de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 dispose que le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales est alimenté par :

- des dotations budgétaires annuelles ;
- les avoirs disponibles sur tous les comptes dits bloqués des organismes gestionnaires de services socio-familiaux ayant conclu une convention de fonctionnement ou une convention de construction avec l'Etat.

#### 3.1.2 Crédits budgétaires

Les crédits inscrits à l'article budgétaire 43.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du budget des dépenses extraordinaires de 1999 s'élevaient à la clôture de l'exercice budgétaire 1999 à 2.420 millions de LUF, dont :

- le crédit initial au montant de 1.700 millions de LUF (loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999) ;
- un crédit supplémentaire au montant de 500 millions de LUF résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999 (loi du 22 décembre 2000 portant sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999) ;
- un crédit supplémentaire au montant de 220 millions de LUF résultant de l'affectation de la moitié des avoirs de la Fondation « Aide et assistance aux personnes âgées » au projet de construction C.I.P.A. Howald, avoirs qui doivent transiter obligatoirement par le budget de l'Etat (dépassement de crédit autorisé le 18.08.2000 par le ministre du Trésor et du Budget).

Les crédits inscrits à l'article budgétaire 42.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du budget des dépenses extraordinaires de 2000 s'élevaient à la clôture de l'exercice budgétaire 2000 à 2.200 millions de LUF. Ce chiffre correspond au crédit initial (loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000).

### 3.1.3 Recettes du Fonds résultant de l'apurement des comptes dits bloqués

D'après les relevés de la trésorerie de l'Etat, les recettes individuelles en provenance directe (c.-à-d. sans transiter par le budget de l'Etat) des comptes dits bloqués effectuées par la trésorerie de l'Etat au profit du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, se chiffraient pour l'exercice budgétaire 1999 à 2.328.878.687.- LUF.

Pendant l'exercice budgétaire 2000, aucune recette en provenance d'un compte dit bloqué n'a été enregistrée par la trésorerie de l'Etat au profit du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.

## 3.2 Constatations et recommandations de la Cour

### 3.2.1 Recettes du Fonds pour l'exercice 1999

D'après les relevés établis par la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 1999, 4.029.021.000.- LUF ont été portés en recette au Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales. Ce montant se décompose comme suit :

- 2.328.878.687.- LUF résultant de l'apurement des comptes bloqués.

Les opérations y relatives appellent les constatations suivantes :

Dès le vote de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999, instituant un Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, le ministère de la Famille entama la procédure de liquidation des 163 comptes dits bloqués des organismes gestionnaires de services socio-familiaux ayant conclu une convention de fonctionnement ou une convention de construction avec l'Etat. Chaque organisme gestionnaire a été invité par courrier de transférer le solde du compte dit bloqué, après apposition de la signature de contrôle (système des signatures conjointes), à la trésorerie de l'Etat.

Du 17.02.1999 au 08.06.1999, les avoirs disponibles sur ces comptes furent transférés pour solde à la trésorerie de l'Etat où ils ont été portés en recette pour le compte du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour des comptes a procédé à des rapprochements systématiques des relevés des comptes dits bloqués du ministère de la Famille ainsi que des virements bancaires y relatifs avec les relevés détaillés de la trésorerie de l'Etat regroupant les recettes



individuelles en provenance des comptes dits bloqués effectuées par le Trésor au profit du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales.

La Cour des comptes a pu s'assurer de la conformité de toutes les opérations financières en relation avec l'apurement de ces comptes ainsi que de la concordance des montants relevés de part et d'autre. Pour ce qui est de la liste du ministère de la Famille, des irrégularités mineures ont été constatées (une double écriture, un oubli).

Reste à relever que la situation de transfert de quatre comptes bloqués du ministère de la Santé vers le ministère de la Famille, en relation avec les dépenses d'investissement de maisons de soins, ne fut pas encore définitivement réglée entre les départements concernés au moment du contrôle (août 2001).

#### Observation du ministère

*Suite au transfert des comptes bloqués des Maisons de soins de Pétange, de Schiffflange, de Steinfort et de Wiltz du Ministère de la Santé vers le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, les comptes bloqués des Maisons de soins de Schiffflange, de Steinfort et de Wiltz ont été clôturés en date du 03 décembre 2001 après transfert des soldes respectifs à la Trésorerie de l'Etat et soldés en date du 31 décembre 2001.*

*Le compte bloqué de la Maison de soins de Pétange a été clôturé en date du 13 décembre 2001 après apurement du solde débiteur par un paiement reçu de la Trésorerie de l'Etat et soldé en date du 31 janvier 2002.*

- 1.700.000.000.- LUF représentant le crédit initial inscrit à l'article budgétaire 43.0.93.000 libellé «Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif)» du budget des dépenses extraordinaires de l'Etat pour l'exercice 1999.

L'opération y relative ne donne lieu à aucune observation particulière.

- 142.313.- LUF ont finalement été portés en recette sans que ce montant ne représente une dotation budgétaire, voire un transfert pour solde d'un compte bloqué.

#### Montants erronément portés en recette

Etant donné que ces derniers constituent, d'après l'article 50 de la loi budgétaire pour l'exercice 1999, les deux seuls moyens d'alimentation légalement autorisés, la Cour des comptes a essayé de retracer la source et la nature de ces recettes. Il s'est dégagé de l'examen des relevés de la trésorerie de l'Etat et des pièces comptables y relatives que deux montants ont été erronément portés en recette au Fonds, l'un en relation avec la liquidation d'un compte du ministère de la Famille concernant les indemnités des dégâts dus aux inondations de la Moselle et l'autre en relation avec la liquidation d'un compte tombant sous les

responsabilités du ministère de la Santé. Etant donné que ces sommes n'étaient pas destinées au Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, la trésorerie de l'Etat a, suite à l'objection de la Cour, procédé en octobre 2001 à la régularisation de la situation par déduction des montants erronés des avoirs du Fonds.

### 3.2.2 Recettes du Fonds pour l'exercice 2000

D'après les relevés établis par la trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2000, 3.144.533.813.- LUF ont été portés en recette au Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales. Ce montant se décompose comme suit :

- 2.200.000.000.- LUF représentant le crédit initial inscrit à l'article budgétaire 42.0.93.000 libellé «Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif)» du budget des dépenses extraordinaires de l'Etat pour l'exercice 2000.

L'opération y relative ne donne lieu à aucune observation particulière.

- 500 millions de LUF résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999.

L'opération y relative appelle la constatation suivante :

Suite au vote par la Chambre des députés de la loi du 22 décembre 2000, l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999 au montant de 17,5 milliards de LUF a été affecté au financement des dépenses des fonds spéciaux. La procédure matérielle de comptabilisation de l'affectation des excédents de recettes s'est déroulée début 2001, pendant la période complémentaire de l'exercice budgétaire 2000. Les crédits de l'article budgétaire 43.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du budget des dépenses extraordinaires de l'Etat pour l'exercice 1999 furent ainsi majorés de 500 millions de LUF sans qu'il s'agît pour autant de paiements effectifs à charge de l'exercice 1999. Les paiements effectifs ont eu lieu pendant la période complémentaire de l'exercice 2000. En toute logique, ces 500 millions de LUF n'ont ainsi pu être portés en recette par le comptable public au Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales pour l'exercice 1999, mais ont dû être enregistrés sur l'exercice 2000.

En résumé, les 500 millions de LUF résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de l'Etat de l'exercice 1999 figurent en tant que dépenses effectives à l'article budgétaire 43.0.93.000

Déséquilibre  
recettes fonds /  
dépenses budget

libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du compte général des recettes et des dépenses de l'exercice 1999 et en tant que recettes effectives du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales au compte général des recettes et des dépenses opérées sur les fonds spéciaux pendant l'exercice 2000.

Or, sous peine de porter atteinte aux dispositions de l'article 104 de la Constitution et de l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ainsi qu'aux principes budgétaires de l'unité, de l'annualité et de la sincérité budgétaire, le compte général doit uniquement contenir les recettes et les dépenses effectivement réalisées au cours d'un exercice budgétaire.

Les dépenses effectives sur lesquelles renseigne l'article budgétaire 43.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du compte général de l'Etat de l'exercice 1999 comprend ainsi un montant de 500 millions de LUF se rapportant à l'alimentation du Fonds, alors que ce montant devrait figurer parmi les dépenses effectives inscrites à l'article budgétaire 42.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du compte général de l'Etat de l'exercice 2000.

- 220 millions de LUF résultant de l'affectation de la moitié des avoirs de la Fondation « Aide et assistance aux personnes âgées » au projet de construction C.I.P.A. Howald, avoirs qui doivent transiter obligatoirement par le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

L'opération y relative donne lieu à la même observation que la précédente. En effet, les dépenses effectives sur lesquelles renseigne l'article budgétaire 43.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du compte général de l'Etat de l'exercice 1999 comprend ce montant de 220 millions de LUF, alors qu'il devrait se retrouver parmi les dépenses effectives inscrites à l'article budgétaire 42.0.93.000 libellé « Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) » du compte général de l'Etat de l'exercice 2000, étant donné qu'il figure du côté des recettes du Fonds effectuées pendant l'exercice 2000.

- 224.533.813.- LUF ont finalement été portés en recette alors que ce montant représente un double paiement.

Il s'est dégagé de l'examen des relevés de la trésorerie de l'Etat et des pièces comptables y relatives que ce montant a été erronément porté en recette au Fonds. En effet, ces quelque 224 millions de LUF représentent la somme virée par la Fondation « Aide et assistance aux personnes

Double imputation

âgées » pour les besoins du projet de construction du centre intégré pour personnes âgées du Howald et auraient dû être portés en recette au budget de l'Etat, étant donné qu'une somme plus ou moins équivalente (les 220 millions de LUF dont question ci-avant) fut déjà versée au même titre au Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales par le biais du budget des dépenses de l'Etat.

La trésorerie de l'Etat a, suite à l'objection de la Cour, procédé en octobre 2001 à la régularisation de la situation par déduction du montant erroné des avoirs du Fonds. Ces quelque 224 millions de LUF furent ensuite portés en recette au budget de l'Etat.

La Cour des comptes fournit ci-après une représentation de la situation sous forme de tracés schématiques en forme de T.



donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. »

Observation du  
ministère

*Le tableau de l'évolution des recettes et des dépenses au Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales du Budget de l'Etat 2003 sera rectifié de manière à ce que les montants de 500 millions de LUF résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de l'Etat de l'exercice 1999 et de 220 millions de LUF résultant de l'affectation de la moitié des avoirs de la Fondation Aide et assistance aux personnes âgées au projet de construction du CIPA Howald figurent parmi les dépenses effectives inscrites à l'article budgétaire 42.0.93.000 libellé Alimentation du Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (crédit non-limitatif) du compte général de l'Etat de l'exercice 2000.*

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 4 juillet 2002.

La Cour des comptes,

L'Inspecteur principal  
1<sup>er</sup> en rang,

s. Marco Stevenazzi

Le Président,

s. Norbert Hiltgen





**Cour des comptes**  
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey  
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg  
Fax : (+352) 472186

[chaco@pt.lu](mailto:chaco@pt.lu)