

Rapport spécial

sur les établissements publics
soumis à un contrôle annuel
2000



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1.	INTRODUCTION	7
2.	RESULTATS DES CONTROLES RECURRENTS	11
2.1	CAISSE DE CONSIGNATION	11
2.1.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	11
2.1.2	Les observations de la Caisse de Consignation.....	12
2.2	CENTRE D'ETUDES DE POPULATIONS, DE PAUVRETE ET DE POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES (CEPS) .	14
2.2.1	Les constatations de la Cour des comptes	14
2.2.2	Les observations du Premier Ministre	20
2.2.3	Les recommandations de la Cour des comptes	21
2.3	CENTRE NATIONAL SPORTIF ET CULTUREL.....	22
2.3.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	22
2.3.2	Les observations du Centre national sportif et culturel	25
2.4	CENTRE DE PREVENTION DES TOXICOMANIES	27
2.4.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	27
2.4.2	Les observations du Centre de Prévention des Toxicomanies	28
2.5	ETABLISSEMENT DE RADIODIFFUSION SOCIOCULTURELLE	28
2.5.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	28
2.6	ETABLISSEMENT PUBLIC PARC HOSINGEN	29
2.6.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	29
2.6.2	Les observations du Ministre de l'Intérieur	31
2.7	FONDS D'ASSAINISSEMENT DE LA CITE SYRDALL.....	31
2.7.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	31
2.7.2	Les observations du Ministre du Logement.....	32
2.8	FONDS CULTUREL NATIONAL.....	33
2.8.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	33
2.8.2	Les observations du Fonds culturel national	35
2.9	FONDS DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DES STUPEFIANTS	37
2.9.1	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	37
2.9.2	Les observations du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants	38
2.10	FONDS DE RENOVATION DE LA VIEILLE VILLE.....	39
2.10.1	Les constatations de la Cour des comptes	39
2.10.2	Les observations du Fonds de rénovation de la Vieille Ville	44
2.10.3	Les observations du Ministre du Trésor et du Budget	49
2.10.4	Les recommandations de la Cour des comptes	50



Table des matières - suite

2.11 FONDS DE SOLIDARITE VITICOLE.....	51
2.11.1 Les constatations de la Cour des comptes	51
2.11.2 Les observations du Fonds de solidarité viticole	53
2.11.3 Les recommandations de la Cour des comptes	55
2.12 FONDS DE REMEMBREMENT DES BIENS RURAUX	55
2.12.1 Les constatations de la Cour des comptes	55
2.12.2 Les observations du Fonds de remembrement des biens ruraux	60
2.12.3 Les recommandations de la Cour des comptes	65
2.13 FONDS D'URBANISATION ET D'AMENAGEMENT DU PLATEAU DE KIRCHBERG	67
2.13.1 Les constatations de la Cour des comptes	67
2.13.2 Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg	77
2.13.3 Les recommandations de la Cour des comptes	93
2.14 FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE	96
2.14.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	96
2.14.2 Les observations du Fonds national de solidarité	98
2.15 FONDS POUR LE LOGEMENT A COUT MODERE	99
2.15.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	99
2.15.2 Les observations du Fonds pour le logement à coût modéré	105
2.16 INSTITUT NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (INFPC)	115
2.16.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	115
2.16.2 Les observations du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports	126



1. Introduction

Conformément aux dispositions des lois organiques portant création des établissements publics respectifs, la Cour des comptes a procédé au contrôle de leur gestion financière et à l'examen des comptes de l'année 2000. Quinze des quelque cinquante établissements publics existant au Luxembourg étaient soumis, en vertu de leur loi organique, à un contrôle annuel de la Cour.

Rappelons que les établissements publics sont des « personnes morales de droit public chargées par une disposition législative de gérer des services publics déterminés, en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, sous le contrôle tutélaire de l'Etat ou des communes où elles sont détachées par application de la décentralisation par services ». (Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, Luxembourg 1990, p. 287)

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées par les établissements publics afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer qu'elles ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion des établissements publics sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

La Cour reproduit ci-après les constatations et recommandations principales issues de ses contrôles respectifs :

- Certaines dispositions des lois organiques en relation avec l'organisation et le fonctionnement des établissements publics n'ont pas été observées. Il s'agit notamment de dispositions en relation avec :
 - l'établissement de règlements intérieurs et d'organigrammes,
 - les décisions formelles du comité directeur pour certains actes administratifs,

- la définition des attributions administratives et financières des agents,
- les modalités de rémunération,
- l'approbation par le ministre de tutelle de certaines décisions du comité directeur,
- l'établissement de contrats écrits avec les experts engagés,
- la conclusion de conventions,
- la présentation des comptes annuels,
- la désignation d'un réviseur d'entreprise et, finalement,
- la législation sur les marchés publics.

La Cour est d'avis que l'exécution de ces obligations légales s'impose non seulement en vertu du principe de légalité, mais constitue également un préalable nécessaire au bon fonctionnement et notamment à une gestion efficace et transparente des établissements publics.

- Les principes d'autonomie et de spécialité régissant les activités des établissements publics n'ont parfois pas été respectés. Ainsi, un groupe mixte Etat - Communes a p.ex. assuré des tâches relevant des attributions d'un établissement public, dont le conseil d'administration n'a plus été reconduit dans ses fonctions depuis l'échéance du premier mandat.

Dans ce contexte, la Cour a constaté en outre que l'étendue du pouvoir de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics se trouve fortement entamée dans l'hypothèse où l'autonomie de l'établissement public comporte la libre capacité d'affectation des ressources de l'établissement public à des prises de participation dans des entités ou personnes morales. Aussi, à défaut d'une autorisation légale, la Cour estime-t-elle que de telles prises de participations financières ne sont en principe pas possibles.

- Dans certains cas, le calcul des rémunérations de quelques agents d'établissements publics s'est révélé inexact.

Par ailleurs, une mise à la disposition d'agents d'un établissement public en vue du renforcement temporaire des effectifs d'une administration de l'Etat doit se limiter dans le temps et à des objets précis afin d'éviter qu'une telle mise à la disposition par les établissements publics n'acquiert un caractère permanent, auquel cas il serait porté atteinte aux dispositions légales qui règlent les conditions de recrutement du personnel au service de l'Etat.

- La Cour a relevé en outre que les dispositions de l'article 99 de la Constitution devraient trouver application à l'égard des engagements financiers des établissements publics ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

- Dans des cas isolés, la Cour a décelé certaines dépenses qu'elle considère comme dépenses inappropriées ainsi que des subventions et contributions étatiques qui ont dépassé le montant autorisé par la loi.

Finalement, il importe de noter que les lois organiques les plus récentes prévoient en principe et sur initiative du Conseil d'Etat des dispositions portant sur l'indemnisation des membres et participants aux réunions du conseil d'administration ainsi que sur l'incompatibilité, dans le chef des administrateurs délégués par l'Etat, entre les fonctions de gestionnaire d'un établissement public et celles de contrôleur ou de surveillant de ce même établissement. Les textes portant création d'établissements publics qui existent déjà depuis plus longtemps restent le plus souvent muets à ces égards. La Cour est d'avis que les lois organiques respectives devraient être revues sous cet angle afin de parvenir à une réglementation homogène de ces dispositions essentielles.

Au-delà de ce qui précède, la Cour des comptes entend rappeler ses considérations générales au sujet des établissements publics formulées à l'occasion de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, qui continuent à garder leur actualité :

« La Cour observe que l'Etat confie de plus en plus l'exécution de missions de service public à des entités juridiquement distinctes de l'Etat. Le développement du secteur conventionné et la création de nouveaux établissements publics en sont la meilleure preuve.

Selon la Cour des comptes, cette évolution ne manque cependant pas de susciter une série de questions dont elle voudrait relever quelques-unes :

Une première question - et somme toute la plus importante - qui se pose est de savoir quels sont les avantages en termes de bonne gestion financière qui résultent du transfert de l'exécution d'une mission de service public de l'Etat vers une autre entité. Selon la Cour, cette analyse devrait notamment porter sur les effets d'un tel transfert sur les intérêts du Trésor et ceux de l'utilisateur.

Une deuxième question qui mérite d'être soulevée a trait à l'application du régime de droit public aux entités distinctes de l'Etat. Dans l'exercice de ses attributions financières, l'administration publique est soumise à toute une série de règles contraignantes basées sur une législation spécifique et qui n'existent pas dans un régime de droit privé. Ce débat est loin d'être théorique comme le démontrent par exemple les discussions récentes quant au champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Une troisième question se pose quant aux moyens de surveillance et de contrôle dont dispose l'Etat pour s'assurer de la bonne exécution des missions de service public par une

autre entité. Elle prend d'autant plus d'importance dans les cas où des deniers publics contribuent majoritairement au financement de telles activités.

Une quatrième question - intimement liée à la précédente - concerne la détermination du degré de responsabilité de part et d'autre.

Une dernière question - qui rejoint la première - a trait au statut et à la rémunération du personnel employé par ces entités. »

2. Résultats des contrôles récurrents

2.1 Caisse de Consignation

2.1.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 2 (3) de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat, la Cour des comptes a procédé au contrôle des comptes de la Caisse de consignation pour l'exercice 2000.

L'audit de la Cour a consisté dans la vérification

- de la légalité et de la régularité des opérations de dépôt et de restitution des biens consignés ;
- de l'enregistrement correct de ces opérations ainsi que des fruits et produits afférents aux biens consignés ;
- de l'inscription conforme des opérations ainsi que des fruits et produits aux postes de bilan et de pertes et profits.

En plus de ces contrôles, la Cour s'est assurée que tous les éléments et opérations ont été comptabilisés à leur juste valeur en conformité avec les règles d'évaluation prévues au règlement grand-ducal du 4 février 2000.

A la suite de son audit, la Cour a obtenu une base raisonnable pour étayer l'opinion ci-après.

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que la Caisse de consignation est obligée à tenir sont fiables et que les opérations sous-jacentes contrôlées ont été légales et régulières.

Sans remettre en cause l'opinion exprimée ci-dessus, la Cour entend attirer l'attention sur les points suivants:

1. Bien que la loi ne prévoie pas que les comptes de la Caisse de consignation sont à arrêter formellement tous les ans, la Cour des comptes estime qu'une clôture devrait être prévue par exercice. Cette clôture pourrait coïncider avec l'année civile ou avec n'importe quelle autre date convenant, le cas échéant, le mieux à l'activité propre de la Caisse de consignation.
2. La Cour des comptes a examiné l'organisation comptable mise en place dans le cadre de la gestion des biens consignés. Au sujet de la comptabilité, la loi sur les consignations dispose

que la Caisse de consignation doit tenir des livres distincts de l'Etat afin de garantir que les biens consignés ne se fondent pas dans le patrimoine de l'Etat. Le système comptable tel que conçu respecte cette prescription. En plus, l'évaluation que la Cour des comptes en a pu faire, permet de conclure à une saisie et à un enregistrement complet des données de base relatives aux opérations de la Caisse ainsi qu'à une probable conservation intégrale des données traitées.

Toutefois la gestion comptable de la Caisse étant assurée au moyen d'un système informatisé, il se pose la question de la transcription informatique effective des règles de gestion et de comptabilité prévues par la loi sur les consignations et le règlement grand-ducal fixant les principes comptables. Lors du contrôle, la compréhension de l'environnement informatique a été largement facilitée par des explications et éclaircissements techniques avisés. Néanmoins, de l'avis de la Cour des comptes il s'avère nécessaire que le système informatisé, caractérisé par un fort degré d'intégration, soit appuyé par une documentation définissant de façon explicite la conception et la construction de la solution informatique adoptée. En effet, il importe de pouvoir retracer au moyen de cette documentation que les dispositions légales et réglementaires trouvent leur application normale dans les procédures de traitement. A cette fin, la documentation devrait comprendre, d'une part, un dossier de réalisation et de maintenance et, d'autre part, un dossier d'exploitation.

Les dossiers de réalisation et de maintenance devraient renseigner sur les programmes de traitement avec leur articulation et interrelation, alors que le dossier d'exploitation devrait, entre autres, donner notamment un descriptif des procédures automatiques et manuelles de contrôle des données ainsi que des mesures de préservation de la sécurité du logiciel et de sauvegarde de l'intégralité des données mémorisées.

Etant donné que les contrôles de la Cour font l'objet d'un examen contradictoire avec les contrôlés, la Cour vous invite de lui faire tenir vos observations relatives aux deux points ci-dessus.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 août 2001.

2.1.2 Les observations de la Caisse de Consignation

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 20 août 2001 relative au contrôle des comptes de la Caisse de consignation pour l'exercice 2000, que la Cour des comptes vient d'effectuer et pour laquelle je vous remercie. Vos conclusions et suggestions sont en effet d'une grande utilité pour apprécier et pour améliorer le cas échéant sur certains points l'exécution d'une tâche dont la Trésorerie de l'Etat ne se trouve chargée que depuis le 1^{er} janvier 2000.

Je note avec satisfaction que la Cour des comptes a pu constater que « l'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que la Caisse de Consignation est obligée à tenir sont fiables et que les opérations sous-jacentes contrôlées ont été légales et régulières. »

Au-delà de cette constatation essentielle, la Cour des comptes entend attirer l'attention sur deux points spécifiques.

Dans le premier point soulevé, « la Cour des comptes estime qu'une clôture devrait être prévue par exercice ».

Dans ce contexte, il y a lieu de constater que la Caisse de Consignation a établi, pour l'exercice 2000, un bilan et un compte de pertes et profits. Cette façon de procéder reprend la méthode de clôture annuelle standard dans le secteur privé. Par ailleurs, elle est dictée par la logique du programme SAP choisi par le Gouvernement pour constituer la base informatique de la comptabilité de l'Etat.

Par conséquent, en ce qui concerne la comptabilité de la Caisse de Consignation, il convient de se départir de la logique traditionnelle inhérente à la comptabilité de l'Etat qui est fondée sur la clôture annuelle des comptes sous forme de comptes de gestion, pour en venir à la logique résultant en une clôture annuelle sous forme d'un bilan et d'un compte de pertes et profits.

Reste à relever dans ce contexte qu'une application du programme SAP permet d'afficher pour chaque compte comptable interne de la Caisse de Consignation, les mouvements, la balance de ces mouvements et le solde par mois. Cette application, accessible à la Cour des comptes, reflète la logique des comptes de gestion considérée jusqu'ici comme clôture des comptes par la Cour des comptes. A toutes fins utiles, je me permets de joindre en annexe, à titre d'exemple pour l'exercice 2000, copie du compte interne 5140000000 qui est le reflet du compte CCP 180000-65 de la Caisse de consignation.

Dans le deuxième point soulevé, la Cour des comptes « se pose la question de la transcription informatique effective des règles de gestion et de comptabilité prévues par la loi sur les consignations et le règlement grand-ducal fixant les principes comptables ». « De l'avis de la Cour des comptes il s'avère nécessaire que le système informatisé... soit appuyé par une documentation... » qui « devrait comprendre, d'une part, un dossier de réalisation et de maintenance et, d'autre part, un dossier d'exploitation ».

A mon avis, cette observation vise effectivement deux dossiers différents, à savoir d'une part celui de la documentation expliquant le fonctionnement du programme SAP dans son ensemble et d'autre part celui de la documentation concernant les développements informatiques spécifiques effectués pour la Caisse de Consignation à partir du programme SAP. Le

premier dossier pourra certainement être fourni par le Centre Informatique de l'Etat et le deuxième dossier devra être établi par la société Deloitte Consulting. Je ne manquerai pas de les leur demander.

2.2 Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS)

2.2.1 Les constatations de la Cour des comptes

En conformité avec l'article 15 de la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un établissement public sous la dénomination de Centre d'études de populations, de pauvreté et de politique socio-économiques, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Centre et à l'examen des comptes pour l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ;
- de l'intégralité des opérations c.-à-d. il s'agit de s'assurer que les opérations ont été comptabilisées ;
- de la réalité des opérations c.-à-d. si les opérations ont été justifiées par un événement qui concerne la période considérée.

En plus de ces contrôles la Cour s'est assurée que les éléments et opérations ont été comptabilisés à leur juste valeur conformément aux règles et principes comptables applicables en la matière.

A la suite de son audit la Cour a obtenu une base raisonnable pour étayer l'opinion ci-après:

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que le Centre est obligé à tenir sont fiables et que les opérations sous-jacentes contrôlées ont été légales et régulières.

Sans remettre en cause l'opinion exprimée ci-dessus, la Cour entend attirer l'attention sur les points suivants:

1. Suivant l'article 6 de la convention et avenant 2000 du 22 décembre 1999 entre le Gouvernement et le CEPS la dotation budgétaire de 77.000.000 francs inclut la couverture des frais de loyer et de charges de loyer (eau, électricité, gaz, assurances, nettoyage, divers entretiens et petits aménagements, taxes communales ...) pour les locaux occupés par le Centre au bâtiment I ARBED à Differdange.

Le contrat de bail du 22 novembre 1995 a été passé entre le ministre du Budget, représentant l'Etat, et la S.A. ARBED. Ce contrat donne lieu aux observations suivantes:

- 1.1 Le Centre paie directement à la société ARBED le prix du bail aux termes convenus dans le contrat signé entre l'Etat et l'ARBED pour la mise à sa disposition des locaux loués par l'Etat. Bien que l'Etat en tant que preneur ait le droit de céder les locaux au Centre, il se recommande en l'occurrence pour des raisons de transparence que le Centre, débiteur effectif du loyer à l'égard de l'ARBED, prendrait à bail en son nom les locaux. Cela se justifierait d'autant plus que suivant contrat le preneur s'oblige à rendre les lieux à la fin du bail en bon état de réparations locatives.
- 1.2 Selon le code civil les réparations pendant toute la durée du bail sont à charge soit du preneur soit de la bailleuse. A ce sujet la Cour des comptes se doit de relever le montant important à charge du Centre pour frais d'entretien de bâtiment. Ce montant a été de 1.614.373 francs en 2000 si l'on fait abstraction des contrats d'entretien chauffage/climatisation au coût de 1.362.090 francs. Or, il revient à la bailleuse d'assurer les réparations, autres que locatives, pouvant devenir nécessaires afin de maintenir en état de servir la « chose louée ». Tel devrait être notamment le cas en ce qui concerne les obligations de la bailleuse en rapport avec le bon fonctionnement du chauffage central et de la climatisation (cf. point VI du contrat de bail du 22.11.1995).
2. Le résultat de l'exercice 2000 présente un excédent des recettes sur les charges de 6.393.398 francs. L'excédent cumulé reporté au début de l'année 2000 a été de 14.561.548 francs. Aux termes de l'article 13 de la loi du 10 novembre 1989 portant création du Centre, le Gouvernement en conseil est appelé à décider de l'affectation des bénéfices réalisés par le Centre. Or, pareille décision gouvernementale fait défaut aussi bien en ce qui concerne le report de l'excédent cumulé que le bénéfice de l'exercice 2000.
3. Le CEPS/INSTEAD a été en 2000 membre co-fondateur de la Fondation Restena, approuvée par arrêté grand-ducal du 27 juillet 2000. Les statuts de la fondation ont été publiés au Mémorial C N° 26 du 15 janvier 2001. Suivant les statuts le Conseil d'administration de Restena a les pouvoirs les plus étendus pour ce qui est des actes d'administration et de disposition. Ainsi, entre autres, il décide souverainement de la disposition des capitaux apportés par les membres fondateurs. Dans ce contexte se pose la question, si pareille association est compatible avec le statut public particulier d'un établissement public.

En ce qui concerne le Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques, la loi portant création de cet établissement public prévoit des sources de

financement diversifiées. Mais en réalité les contributions financières annuelles provenant du budget voté de l'Etat sont de loin les plus importantes. En raison de ce fait et à défaut d'une autorisation légale, la Cour des comptes estime que le versement d'un apport au patrimoine d'une fondation est discutable. Autrement l'étendue du pouvoir de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics se trouverait-elle fortement entamée dans l'hypothèse où l'autonomie de l'établissement public comporterait la libre capacité d'affectation des ressources de l'établissement public à des prises de participation dans des entités ou personnes morales.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit dans les meilleurs délais vos observations relatives aux différents points relevés ci-dessus.

Est joint à la présente un rapport commentant la vérification et différents aspects particuliers relatifs aux états financiers du Centre.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 août 2001.

Rapport de vérification et commentaire de certains points ayant eu une incidence sur le budget de l'Etat

En date des 2 et 4 juillet 2001, la Cour des comptes a effectué sur place le contrôle des états financiers du CEPS sur base des dispositions et textes légaux applicables en la matière.

Le contrôle a porté notamment sur les points suivants:

1. Vérification intégrale des inscriptions comptables du journal des ventes et du journal des notes de crédit sur ventes de 2000.
2. Vérification partielle des comptabilisations du journal des achats et du journal des notes de crédit sur achats de 2000.

Le contrôle concernant la régularité matérielle des opérations vérifiées ne donne pas lieu à observation de la part de la Cour des comptes.

Dans ce qui suit, sont commentés plus en détail les points suivants:

- les enquêtes réalisées pour compte de l'Etat ;
- les conventions ;
- les marchés publics ;
- les bourses d'études.

1. Les enquêtes réalisées pour compte de l'État

Dans le cadre du projet INTERREG IIC « Housing Markets and Sustainable Urban Development » le ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a confié la réalisation d'une enquête portant sur le logement auprès des ménages résidents au Grand-Duché de Luxembourg (échantillon de 2525 ménages) en signant en date du 24 février 2000 une convention avec le CEPS/INSTEAD. Cette collecte vise à analyser dans une perspective régionale et nationale la demande des ménages en matière de logement.

Elle comporte la réalisation des travaux suivants:

- préparation, organisation et exécution de la collecte auprès de la population ;
- dépouillement, saisie et vérification des questionnaires ;
- analyses des données.

Coût global: 1.605.100 LUF HTVA

1^e tranche: 359.542 LUF art. budgét. 21.2.12.120 ord. n° 00 9200041 liq. 23.10.2000.

2^e tranche: 539.314 LUF art. budgét. 21.2.12.120 ord. n° 00 9200042 liq. 23.10.2000.

Le 27 juin 2000 le ministre des Transports a approuvé l'offre présenté par le CEPS concernant l'exploitation des données d'une enquête auprès de 2554 ménages résidents au Grand-Duché et portant sur les déplacements « domicile - lieu de travail » respectivement « domicile - lieu d'étude ou de garde ». La dépense afférente s'est élevée à 803.477 LUF TTC. La part de l'État se chiffrant à 80% des frais, le solde a été réglé par la Ville de Luxembourg.

1^e tranche: 321.391 LUF (50%) art. budgét. 23.0.12.121 n° ord. 00 162.991 liq. 12.01.2001.

En date du 1er décembre 2000, le Gouvernement en Conseil a autorisé la ministre de la Promotion Féminine à passer par marché de gré à gré la réalisation d'une enquête sur les « femmes aux postes de prise de décision dans les entreprises ».

L'offre du CEPS au montant de 930.000 LUF (hors TVA) a été acceptée. A la signature du contrat, un premier acompte de 50% a été versé.

1^e tranche: 520.324 LUF art. budgét. 24.0.12.120 n° ord. 00 161.335 liq. 19.01.2001.

2. Les conventions

En date du 23 mars 1999 le CEPS/INSTEAD a présenté les propositions budgétaires pour l'exercice 2000, se rapportant à la section 00.4 (Gouvernement), Article 33.000/33.00/04.60, libellé « Participation de l'État au programme de recherche et de développement entrepris par le Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (crédit

non limitatif) ». Le budget des dépenses proposé prévoyait un crédit global de 87.297.565 LUF dont 13.500.000 LUF pour la couverture des frais de loyer et 7.000.000 LUF pour les charges de loyer (eau, électricité, gaz, assurances, nettoyage, divers entretiens et petits aménagements, taxes communales ...) pour les locaux occupés par le Centre au bâtiment I ARBED à Differdange.

Sur base de l'article 6 de la convention et avenant 2000 du 22 décembre 1999, un montant de 77.000.000 LUF (+1,58% par rapport à l'année précédente) a été mis à la disposition du CEPS au cours de l'exercice 2000.

Les versements ont été effectués d'après les modalités suivantes:

Tranches	Montants	Échéances	Nos Ordonnances	Date de liquidation
1ère	29.000.000	15 janvier	00 1152	18.01.2000
2e	16.000.000	15 avril	00 24854	27.03.2000
3e	16.000.000	15 juillet	00 69409	29.06.2000
4e	16.000.000	15 octobre	00 115141	20.10.2000
Total	77.000.000			

En outre l'article 5 de la convention et avenant 2000 définit dans le cadre d'un plan quinquennal le programme du CEPS/INSTEAD pour l'année 2000.

Une autre convention a été signée entre l'Etat du Grand-Duché, représenté par Monsieur François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi d'une part et le CEPS/INSTEAD d'autre part.

Dans cette convention le CEPS/INSTEAD s'engage à mettre à la disposition de l'Administration de l'Emploi à partir du 1er avril 2000 pour une durée de 2 ans, en vue du renforcement temporaire des effectifs de cette administration pour la réalisation d'analyses et de recherches, les services de quatre de ses chercheurs. Le ministère du Travail et de l'Emploi (Fonds pour l'emploi) s'est engagé à rembourser au CEPS/INSTEAD les salaires versés, majorés des charges fiscales et de sécurité sociale ainsi que tous les coûts accessoires exposés, y compris la taxe sur la valeur ajoutée de 15% à appliquer sur cette mise à disposition de personnel.

Les remboursements suivants ont été faits par l'article budgétaire: EMD00009B:

Montant: 2.853.619 LUF ordonnance n° 00 98448 liquidée le 19.09.2000
 Montant: 974.991 LUF ordonnance n° 00 99449 liquidée le 19.09.2000
 Montant: 974.991 LUF ordonnance n° 00 129396 liquidée le 14.11.2000

Montant: 770.336 LUF ordonnance n° 00 129499 liquidée le 14.11.2000

Montant: 776.503 LUF ordonnance n° 00 153976 liquidée le 11.01.2001

Montant: 776.503 LUF ordonnance n° 00 162223 liquidée le 06.02.2001

Montant: 1.108.231 LUF ordonnance n° 00 169884 liquidée le 09.02.2001.

3. Les marchés publics

En 1999 un marché public a été attribué au CEPS/INSTEAD par le ministère de la Culture suite à une soumission restreinte. L'enquête portait sur la participation aux activités culturelles de la population en 1999. Le montant global du marché était de 1.807.531 LUF subdivisé en 2 tranches de 50% chacune.

2^e tranche: 903.766 LUF art. budgét. 02.0.12.305 n°ord. 99 203894 liq. 12.10.2000.

En date du 1^{er} octobre 1999, le Conseil de Gouvernement autorise le Service central de la statistique et des études économiques (Statec) à recourir à la procédure de la soumission restreinte en vue de conclure un contrat ayant comme objet la réalisation d'une enquête sur la formation professionnelle continue en 1999/2000 (échantillon de 1100 entreprises).

Le marché est régi par une convention signée en date du 31 janvier 2000 entre parties.

Le prix unitaire par entreprise de 5.120 LUF se compose comme suit:

2.500 LUF pour la collecte des données sur le terrain;

2.620 LUF pour le dépouillement, la saisie, la vérification, l'imputation des non-réponses et la pondération.

Prix global du marché: 5.120 LUF x 1100 entreprises = 5.631.500 LUF HTVA

Les paiements étaient les suivants:

1^{er} acompte: 1.892.184 LUF art. budgét. 20.1.12.300 ord. n° 00 78038 liq. 18.08.2000.

2^e acompte: 2.522.912 LUF art. budgét. 20.1.12.300 ord. n° 00 9400122 liq. 19.01.2001.

Le solde de 1.892.184 LUF TTC a été comptabilisé auprès du CEPS comme recette à recevoir au 31.12.2000.

4. Les bourses d'études

Deux bourses de formation-recherche du CEPS/INSTEAD ont été financées par le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en l'occurrence:

- La bourse BFR 99/055 au profit de Jacques Brosius

Montant: 540.000 LUF art. budgét. 11.6.34.060 n° ord 99 195241 liq. 24.03.2000

- La bourse BFR 00/014 au profit de Stéphane Betti

Montant: 540.000 LUF art. budgét. 03.5.34.060 n°ord. 00 114345 liq. 05.10.2000.

Lors du contrôle portant sur la régularité, la légalité et l'exactitude matérielle des pièces justificatives de ces ordonnances de paiement lui soumises, la Cour des comptes avait formulé deux observations à leur rencontre, à savoir:

- En ce qui concerne la convention avec le Fonds de l'emploi, la Cour des comptes a insisté à ce que le recours aux services d'assistance technique soit limité dans le temps et à des objets précis afin d'éviter que la mise à la disposition par le CEPS/INSTEAD de 4 chercheurs au profit de l'Administration de l'Emploi n'acquiert un caractère permanent, auquel cas il serait porté atteinte et à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'État et aux dispositions légales qui règlent les conditions de recrutement du personnel au service de l'État.
- La deuxième observation concernait la soumission restreinte du STATEC. La Cour des comptes a demandé à ce sujet de fournir un justificatif de l'attribution du marché au CEPS/INSTEAD bien que l'offre de prix de la société ILRES S.A. soit sensiblement la meilleure. La décision gouvernementale motivée du 1er octobre 1999 autorisant le STATEC à recourir à la procédure de la soumission restreinte en considération du fait que seuls le CEPS/INSTEAD et l'institut ILRES auraient les compétences nécessaires en la matière pour réaliser de pareils travaux. Dans l'arrêté ministériel du 30 novembre 1999, il était relevé à ce sujet que « la qualification du personnel affecté par ILRES S.A. au niveau de la phase de dépouillement et de la validation serait nettement inférieure à celle du CEPS/INSTEAD ».

2.2.2 Les observations du Premier Ministre

Dans votre lettre en date du 24 août 2001 vous aviez retenu de manière générale que les livres et comptes individuels du CEPS sont fiables. Vous aviez cependant attiré mon attention sur trois points. Suite à votre courrier, je n'avais pas manqué de soumettre vos observations aux responsables du CEPS. Je suis désormais en mesure de vous fournir les éléments de réponse suivants:

1. Couverture des frais de loyer et de charges de loyer avec l'ARBED

La Cour des comptes relève le fait que le contrat de bail est conclu par l'Etat, alors que le CEPS supporte les charges. Comme il résulte de la correspondance jointe en annexe, la reprise du bail par le CEPS avait été envisagée dès 1997. Elle avait échoué en raison des difficultés apparues avec le propriétaire au sujet de la mise en état de la climatisation et du

système de chauffage défectueux. A noter par ailleurs que le propriétaire avait demandé la garantie de l'Etat.

2. Affectation des résultats des exercices précédents

La Cour des comptes relève que l'exercice 2000 a clôturé avec un excédent de 6,4 mio Luf et que l'excédent cumulé reporté au début de l'année 2000 a été de 14,6 mio Luf. S'il est vrai qu'aux termes de la loi organique du CEPS, l'autorité de tutelle est appelée à décider de l'affectation des recettes, il n'en est pas moins vrai que les retards de paiement considérables dans le cadre des contrats européens imposent le maintien de liquidités suffisantes au sein du CEPS pour garantir le paiement des salaires. A cette fin, le Conseil d'Administration avait retenu le principe d'une réserve minimale de 1,5 mois de salaires, ce qui équivaut à quelque 12 millions Luf. Il convient encore de noter qu'à la clôture de l'exercice, le CEPS avait des créances non recouvrées de l'ordre de 25 millions Luf à l'égard des différents contractants. Le Gouvernement veillera à la prochaine occasion qu'il soit tenu compte, de façon explicite, des observations de la Cour des comptes.

3. Participation à la Fondation RESTENA

D'après la Cour des comptes, le CEPS, en tant qu'établissement public, se soustrairait au contrôle tutélaire dans la mesure où il prendrait une participation dans une autre entité juridique, en l'occurrence la Fondation RESTENA. Il importe de rappeler que ce fut à la demande du Gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, que le CEPS a participé à une fondation, dont les statuts ont été approuvés par le Gouvernement, en la personne du Ministre de la Justice.

2.2.3 Les recommandations de la Cour des comptes

Nous nous référons à votre courrier du 11 mars 2002 relatif aux constatations de la Cour des comptes en rapport avec le contrôle de la gestion financière du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques. Conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes nous vous faisons tenir ci-dessous nos recommandations.

La situation de location des locaux occupés par le CEPS au bâtiment I ARBED à Differdange est à régulariser dans le sens proposé par la Cour des comptes dans sa lettre du 24 août 2001 pour les raisons y évoquées.

La Cour a pris note que le Gouvernement entend observer de façon explicite la loi organique du CEPS pour ce qui est de l'affectation des résultats positifs d'un exercice. A ce sujet, la Cour voudrait néanmoins souligner que le report des ressources non utilisées en fin d'année doit

relever d'une décision du Gouvernement. Dans cet ordre d'idées, l'excédent éventuel de l'exercice 2001 de même que l'excédent cumulé reporté au début de l'année 2001 devront faire l'objet d'une décision conséquente lors de l'approbation par le Gouvernement en conseil des bilan et compte de pertes et profits de l'exercice 2001.

En ce qui concerne la participation du CEPS à la Fondation RESTENA, l'élément critiquable relevé dans la constatation de la Cour est le fait que le CEPS n'est pas habilité par la loi instaurant cet établissement public à prendre de pareille participation. A défaut de base légale expresse à ce sujet, le CEPS ne peut pas non plus prendre des participations financières dans des entités ou personnes morales à la demande du Gouvernement et/ou au moyen du crédit non limitatif inscrit à l'article 00.4.33.000 (Participation de l'Etat au programme de recherche et développement entrepris par le CEPS).

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 27 mars 2002.

2.3 Centre national sportif et culturel

2.3.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 11 de la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations afin de déterminer si le montant de la participation financière de l'Etat et les opérations de l'établissement public ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion de l'établissement public sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Remarque préliminaire

Par la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel a été créé un établissement public exploitant le complexe sportif situé au plateau du Kirchberg qui comprend, d'une part, la salle omnisports et multifonctionnelle ainsi que les salles sportives spécifiques et, d'autre part, le complexe de natation avec plusieurs bassins dont celui à dimensions olympiques.

Cet établissement public a pris la relève du Centre sportif national, un service de l'Etat, qui a été institué par la loi du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports et qui assurait dans la pratique la gestion du centre de natation avec bassin olympique.

A défaut de disposition abrogatoire, la loi du 29 juin 2000 dissout implicitement l'ancien Centre sportif national dont les missions sont assumées par le nouvel établissement public qui a par ailleurs repris le personnel dudit Centre.

La loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel ayant été publiée au Mémorial en date du 10 juillet 2000, il s'ensuit que le nouvel établissement public existe en droit à partir du 14 juillet 2000.

Observations

1. La Cour des comptes constate qu'un décompte final relatif aux recettes de l'ancien Centre sportif national fait défaut. Un tel décompte est cependant nécessaire pour déterminer le montant global des recettes encaissées pour compte de l'Etat qui doivent être attribuées à un article du budget et inscrites dans la comptabilité de l'Etat.

La Cour note qu'en date du 28.09.2000, une somme de 41.000.000 LUF a été transférée d'un compte bancaire du Centre national sportif et culturel à celui du receveur de l'Enregistrement et des Domaines. Cette somme couvrait une partie uniquement des recettes perçues par l'ancien Centre sportif national.

En effet, sur base des investigations de la Cour, il appert qu'un montant de l'ordre de 7.500.000 LUF encaissé par l'ancien Centre national sportif à titre de recettes pour compte de l'Etat n'a pas encore été transféré par le Centre national sportif et culturel au receveur de l'Enregistrement et des Domaines.

Dès lors, la Cour des comptes demande qu'un décompte précis en la matière soit établi pour déterminer le solde restant des recettes de l'ancien Centre national sportif encaissées pour compte de l'Etat et qui, partant, doivent être attribuées à un article du budget et inscrites dans la comptabilité de l'Etat.

2. La Cour des comptes constate que le compte de profits et de pertes pour l'exercice 2000 qui lui a été communiqué par le Centre national sportif et culturel ne fait pas état de toutes les recettes et dépenses de l'établissement public pendant la période du 14 juillet au 31 décembre de l'an 2000.

En d'autres termes, une partie des recettes et des dépenses de l'établissement public n'ont pas été comptabilisées.

Le bilan présenté à la Cour fait état d'un actif circulant de 9.133.702 LUF au 31 décembre 2000. En consultant les extraits bancaires de fin d'exercice, la Cour constate cependant que 20.351.360 LUF figuraient sur les comptes bancaires de l'établissement public.

Côté dépenses, le montant non comptabilisé concerne des menues dépenses à hauteur de 50.000 LUF.

Dès lors, la Cour des comptes demande que les nécessaires rectifications comptables qui en découlent soient opérées au cours de l'exercice 2001.

Dans ce contexte, la Cour des comptes ne peut que déplorer que le Gouvernement en conseil n'ait pas désigné un réviseur d'entreprise pour contrôler les comptes du Centre relatifs à l'exercice 2000 tel que prévu à l'article 9 de la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel.

3. La Cour constate finalement que:
 - l'Etat et le Centre n'ont pas encore conclu la convention prévue à l'article 2 de la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel et ayant trait à l'affectation des terrains et bâtiments mis à la disposition du Centre, aux principes relatifs à leur jouissance et aux obligations incombant aux parties,
 - le conseil d'administration n'a pas encore décidé, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle, de l'organigramme, de la grille des emplois et de leur classification ainsi que des conditions et modalités de rémunération et du volume des tâches du personnel, tel que prévu à l'article 5 de la loi sous rubrique,
 - le conseil d'administration n'a pas encore défini les attributions administratives et financières du directeur conformément à l'article 6 de la loi sous rubrique.

Consciente du fait que l'établissement public est en pleine phase de démarrage et que les travaux de construction du complexe sportif ne sont pas encore terminés, la Cour des comptes est néanmoins d'avis que l'exécution des obligations légales ci-dessus constitue un préalable

nécessaire au bon fonctionnement de l'établissement public et notamment à une gestion efficace et transparente du Centre.

Elle demande en conséquence de procéder à l'exécution desdites obligations dans les meilleurs délais.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 19 novembre au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 5 octobre 2001.

2.3.2 Les observations du Centre national sportif et culturel

En absence de dispositions transitoires quant à la mise en vigueur de la loi du 29 juin 2000, le Conseil d'Administration n'a disposé que d'informations verbales -parfois divergentes- sur la procédure à suivre en matière comptable et financière pour opérer la transition entre l'administration étatique et l'établissement public. Voilà pourquoi nous vous savons gré de votre prise de position.

Quant au fond de vos observations

sub 1.

En fixant la date d'existence du centre de droit au 14 juillet 2000, le décompte précis en la matière de l'ancien centre national sportif se présente comme suit:

Recettes:	48.725.046.-
Sommes versées à l'Enregistrement et des Domaines:	41.000.000.-
Solde à verser à l'Enregistrement et des Domaines:	7.725.046.-

Toutes ces données ont été communiquées par nos services à vos experts à l'occasion respectivement suite à leur contrôle des 13, 14 et 22 août 2001.

sub 2.

En ce qui concerne vos remarques faisant l'objet de l'avant-dernier alinéa de la page 2, le Conseil d'Administration tient à vous informer que la somme de LUF 20.351.360.- qui se répartit comme suit:

- compte à terme de la piscine olympique au montant de 17.826.760.-,
 - compte courant de la piscine olympique au montant de 2.524.600.-,
- a fait l'objet d'une inscription comptable à l'exercice 2001, dont le bilan provisoire arrêté au 31.07.2001 a été également remis à vos experts à l'occasion du contrôle précité.

Il en est de même des menues dépenses (téléphone etc.) relevées au dernier alinéa sub 2).

Faute de dispositions transitoires dans la loi du 29 juin 2001, un compte de profits et pertes provisoire a été transmis à la Cour des comptes sans tenir compte, en accord avec la Cour des comptes, des dépenses de la piscine qui ont été imputées à charge du budget de l'Etat pour l'ensemble de l'exercice budgétaire 2000.

Toutefois, le Conseil d'Administration ne manquera pas d'intervenir auprès de la fiduciaire en vue de redresser les inscriptions comptables selon votre interprétation du 8 octobre 2001.

sub 2. dernier alinéa

Le Gouvernement en conseil a désigné comme réviseur du Centre National Sportif et Culturel la fiduciaire Price Waterhouse Coopers S.à.r.l. pour la durée de trois ans renouvelable.

sub 3. premier tiret

Jusqu'à la date de ce jour, le Conseil d'Administration ignore si les crédits pour

- l'achèvement et l'adaptation du Centre,
- l'aménagement des alentours,
- le fonctionnement en vue de l'exploitation du futur Centre,

seront disponibles dans les délais impartis afin que le Centre puisse répondre aux missions telles qu'elles lui ont été conférées par la loi du 29 juin 2001.

Envisager dans de telles conditions de signer une convention avec l'Etat telle qu'elle est prévue par l'article 2 de la loi précitée semble pour le moins prématuré, d'autant plus que le Conseil d'Administration du Centre a décidé de charger un expert neutre pour:

- a) effectuer un état des lieux avant la réception du chantier,
- b) vérifier si, concernant la future exploitation, les dispositions du commodo-incommodo (dont nous n'avons toujours pas connaissance) ont été respectées.

sub 3. deuxième tiret

Quant aux recommandations de la Cour des comptes de procéder dans les meilleurs délais à l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel, le Conseil d'Administration est d'avis qu'il serait, vu les nombreuses incertitudes tant du point de vue infrastructure que finances et compte tenu de la complexité des missions confiées au Centre, contre-indiqué de fixer dès à présent un cadre global et détaillé rigide, qui ne pourrait être que théorique et qui ne pourrait répondre aux exigences d'une organisation naissante. Il va de soi que ce cadre sera progressivement établi en fonction des nécessités d'une exploitation efficace.

sub 3. troisième tiret

Le contrat d'emploi du directeur (dont copie a été remise à vos experts) stipule:

« Le Centre National Sportif et Culturel engage Monsieur (...) comme directeur, chargé de la direction et de la gestion du CNSC. En cette qualité il prend toutes les décisions qui ne sont pas réservées au Conseil d'Administration soit par la loi, soit par le Conseil même. »

En vitesse de croisière, il s'agira éventuellement de dresser la liste de ces exceptions.

Durant la présente phase préparatoire de la mise en place de l'organisation, il y a une collaboration étroite entre le Conseil et le directeur (qui assiste par ailleurs aux réunions fréquentes du Conseil).

En fait, dans la configuration actuelle et future du Centre, le directeur est le CEO qui a tous les pouvoirs (et les responsabilités correspondantes) sauf ... Une des caractéristiques fondamentales de la fonction et de la personnalité d'un tel directeur réside dans sa capacité d'appréciation jusqu'où il peut aller, sans aller trop loin.

2.4 Centre de Prévention des Toxicomanies

2.4.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Par la présente, nous avons l'honneur de vous faire part des constatations et des recommandations résultant du contrôle par la Cour des comptes des comptes de l'exercice 2000 en exécution de l'article 4 de la loi du 25 novembre 1994 autorisant le Gouvernement à constituer un établissement d'utilité publique dénommé « Centre de Prévention des Toxicomanies ».

1. La Cour des comptes constate que le règlement d'ordre intérieur déterminant les attributions du bureau et du directeur, tel que prévu à l'article 7 des statuts de l'établissement, fait défaut.

Dès lors, la Cour des comptes demande qu'un tel règlement d'ordre intérieur soit élaboré et adopté par le conseil d'administration dans les meilleurs délais.

2. La Cour des comptes constate que l'établissement ne conclut pas de façon systématique un contrat écrit avec les experts engagés par ce dernier.

Dès lors, la Cour des comptes recommande de procéder de telle sorte afin que les relations contractuelles entre l'expert et l'établissement soient clairement définies dès le départ.

3. La Cour constate que dans le cadre du projet « Suchtpräventioun an der Gemeng », aucune convention écrite existe entre l'établissement et les communes qui participent à ce projet.

Dès lors, la Cour des comptes recommande de conclure avec chaque commune concernée une convention écrite régissant les obligations incombant aux parties et réglant notamment les conditions financières.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de bien vouloir présenter par écrit vos observations y relatives avant le 30 septembre 2001.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 août 2001.

2.4.2 Les observations du Centre de Prévention des Toxicomanies

Nous avons l'honneur de vous informer que le rapport de la Cour des comptes a été soumis au Bureau du Conseil d'administration du CePT et qu'une suite sera donnée à vos recommandations, à savoir:

1. Elaboration d'un règlement d'ordre intérieur, tel que prévu à l'article 8 des statuts de la fondation.
2. Contrats avec les experts, formateurs et superviseurs.
3. Convention écrite entre les communes participant au projet « Suchtprävention an der Gemeng » et le CePT.

2.5 Etablissement de radiodiffusion socioculturelle

2.5.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 8 du règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations afin de déterminer si le montant de la participation financière de l'Etat et les opérations de l'Etablissement ont été conformes avec les lois et règlements applicables en la matière;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur;

- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion de l'Etablissement sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que l'Etablissement de radiodiffusion socioculturelle est obligé à tenir sont fiables et que les opérations contrôlées ont été légales et régulières.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 13 septembre 2001.

2.6 Etablissement public Parc Hosingen

2.6.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 9 de la loi 13 juillet 1989 portant création d'un établissement public dénommé « Parc Hosingen », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'établissement public en question pour les exercices 1998 à 2000.

L'audit effectué par la Cour des comptes lui a permis de s'assurer raisonnablement que les comptes de l'établissement public Parc Hosingen sont fiables.

Sans préjudice quant à l'opinion ainsi exprimée, la Cour entend attirer l'attention sur les points suivants:

Pour la période de 1989 à 1993, l'établissement public Parc Hosingen n'a pas connu d'activités proprement dites. Malgré le fait que l'établissement public a été créé en vertu de la loi du 27 juillet 1989, son fonctionnement s'est trouvé limité du fait que la loi concernant les constructions à réaliser dans le cadre de l'aménagement du Parc de Hosingen n'a vu le jour qu'en date du 29 juillet 1993.

En attendant la réalisation des constructions projetées, le Gouvernement en conseil a pris la décision en date du 19 mars 1993 de mettre en veilleuse les activités du conseil d'administration de l'établissement public Parc Hosingen ainsi que du comité consultatif. En ce qui concerne la situation financière de l'établissement public, les crédits prévus à l'article 15.0.33.002 du ministère de l'Environnement pour 1993 sont tombés en économie et, à partir de l'exercice 1994, un montant symbolique de 5.000.- francs a été inscrit à cet article, les comptes courants et à termes étant maintenus. Les avoirs de l'établissement public dépassent actuellement les 5 millions de francs.

Par ailleurs, la situation de l'établissement public Parc Hosingen n'a pas fondamentalement changé depuis la décision du Gouvernement en conseil du 19 mars 1993. A noter en particulier que le conseil d'administration n'a plus été reconduit dans ses fonctions depuis l'échéance du premier mandat et d'après les renseignements fournis par les responsables du ministère de l'Intérieur, le suivi du présent dossier est assuré depuis un certain temps par un groupe mixte Etat-communes.

Cette situation met en évidence que deux principes fondamentaux, étant à la base de tout établissement public, ne sont plus respectés, à savoir le principe d'autonomie et le principe de spécialité, l'établissement public Parc Hosingen ayant été créé pour gérer le complexe immobilier destiné à accueillir des activités relevant de la protection de la nature et de la sylviculture, du tourisme, de la culture, de l'éducation physique et des sports, de l'éducation et de l'animation socioculturelles dans l'intérêt de la jeunesse et ceci sur le site du Parc de Hosingen. La Cour estime dès lors qu'en vertu des principes prémentionnés, il ne revient pas au groupe mixte Etat-communes chargé de la mise en place du parc naturel de l'Our d'assurer des tâches relevant des attributions de l'établissement public Parc Hosingen.

D'autre part, en prenant en considération les éléments qui précèdent et notamment l'extinction de fait dans le chef de l'établissement public des activités spécifiques lui confiées par la loi, la Cour formule les recommandations suivantes:

- l'actif de l'établissement public est à mettre en liquidation et les avoirs en comptes bancaires sont à verser au Trésor de l'Etat;
- l'article budgétaire 09.7.33.000 figurant à la section « Aménagement du territoire – Parcs naturels » et libellé « contribution aux frais de fonctionnement de l'établissement public « Parc Hosingen » » n'est plus à reprendre dans le budget de l'Etat pour l'exercice 2002 ;
- la Cour se demande s'il n'y a pas lieu de faire procéder à la dissolution dudit établissement public.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de bien vouloir lui présenter par écrit vos observations y relatives avant le 30 septembre 2001.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 août 2001.

2.6.2 Les observations du Ministre de l'Intérieur

Tenant en mains votre lettre du 24 août 2001, je m'empresse à vous fournir les réponses suivantes:

1. Une rectification s'impose quant à votre appréciation sur les activités de l'Etablissement public pour la période de 1989 à 1993: le Conseil d'Administration avait bien des activités (visites dans des installations similaires, réflexions sur les activités futures, aide à l'élaboration de la loi du 29 juillet 1993 concernant les constructions à réaliser dans le cadre de l'aménagement du Parc Hosingen). (A l'époque, le Ministre de l'Environnement avait l'Etablissement Public Parc Hosingen dans ses attributions.)

Le constat qui précède n'a pas d'incidences sur les recommandations de votre Cour.

2. Je vous suis dans votre recommandation de mettre en liquidation les avoirs en comptes bancaires et de les verser au Trésor de l'Etat. Je soumettrai un projet de décision dans ce sens au Gouvernement en Conseil.

Notons qu'à mes connaissances, il n'y a pas d'autres actifs.

3. Je vous suis encore dans la recommandation de ne plus prévoir un crédit au budget de l'Etat ayant pour objet la contribution aux frais de fonctionnement de l'établissement public Parc Hosingen.

Le nécessaire sera fait dans le cadre de la procédure des aménagements budgétaires.

4. La question de savoir s'il ne faut pas procéder à la dissolution de l'Etablissement public a déjà fait l'objet de réflexions. Tant que les bâtiments de la phase II du Parc Hosingen ne sont pas construits, la question de leur administration ne se pose pas. Des options pour l'administration future n'étant pas prises, il vaudrait mieux laisser l'Etablissement public dans son état actuel et décider le moment venu d'une solution de remise en vie ou d'une abolition.

2.7 Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall

2.7.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Dans le cadre du contrôle annuel du Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall, la Cour des comptes a constaté que:

1. Concernant la nomination par le Fonds d'un fonctionnaire au poste de secrétaire du comité-directeur, l'autorisation du Gouvernement en conseil, telle que prévue à l'article 14

paragraphe 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, fait défaut.

Il en est de même pour la nomination par le Fonds d'une employée de l'Etat au poste de secrétaire-adjoint du comité-directeur, laquelle employée a entre-temps été remplacée.

Dès lors la Cour constate que les prescriptions de l'article 14 paragraphe 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat n'ont pas été respectées.

2. Les acquisitions, les cessions ou les échanges des immeubles visés à l'article 2 de la loi du 10 décembre 1998 devant faire l'objet d'actes authentiques à recevoir par le ministre d'un notaire conformément à l'article 4 de la loi précitée, le président du comité-directeur, sur base de l'article 12 de la loi précitée, a habilité par le biais d'une procuration sous seing privé, déposée et enregistrée auprès d'un notaire, un collaborateur du Fonds d'engager le Fonds sous sa seule signature en la matière.

L'article 12 de la loi en question dispose que: « L'exécution des décisions du comité-directeur, l'expédition des affaires courantes du Fonds ainsi que la représentation du Fonds en justice et dans tous les autres actes privés et publics sont assurées par le président ».

La loi ayant réservé de manière expresse le pouvoir de représenter le Fonds dans tous les actes privés et publics au seul président du comité-directeur, la Cour des comptes est dès lors d'avis que les actes authentiques sous rubrique ne peuvent pas être signés par personne interposée, même si cette dernière agit pour le compte et au nom du président.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 25 mars 2002 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 20 février 2002.

2.7.2 Les observations du Ministre du Logement

Me référant à votre communication du 27 février 2002 ayant trait à l'affaire émarginée, j'ai l'honneur de prendre position comme suit:

1. C'est par pure inadvertance qu'une autorisation du Gouvernement en conseil, telle que prévue à l'article 14, paragraphe 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, et concernant la nomination par le Fonds d'un fonctionnaire au poste de secrétaire du comité-directeur fait défaut.

C'est pourquoi le Président du Fonds a, par son courrier du 18 mars 2002, invité le fonctionnaire en question d'introduire une demande y relative au Ministre de tutelle du Fonds, demande qui entre-temps a été présentée au Gouvernement en conseil.

Il va sans dire que la Cour des comptes sera informée des suites qui y seront réservées.

2. Concernant la procuration déferée par le Président du comité-directeur à un collaborateur du Fonds, il y eu lieu de préciser que tous les actes sous seing privés constatant l'achat des immeubles avant que celles-ci ne fassent l'objet d'un acte authentique notarié ont été signés par le Président du comité-directeur.

Le document visé constitue en effet une procuration donnant pouvoir à ce collaborateur d'acquiescer. Il ne s'agit pas d'une procuration portant simplement délégation de signature.

Partant, il y a lieu de partager l'avis de la Cour des comptes.

Par contre, j'estime qu'une délégation de signature est en principe admise à condition que le délégant ait lui-même pris la décision. J'ai invité le Président du comité-directeur de modifier le modèle de la procuration en ce sens.

2.8 Fonds culturel national

2.8.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 9 de la loi du 4 mars 1982 portant création d'un Fonds culturel national et au règlement grand-ducal du 21 mars 1986 portant exécution de cet article, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion du Fonds pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2000.

Le contrôle de la Cour a consisté dans la vérification

- de la légalité et la régularité du traitement des opérations ;
- de l'intégralité et de la réalité des opérations.

A la suite de son contrôle, la Cour a obtenu une base raisonnable pour étayer l'opinion ci-après.

Sous réserve des faits mentionnés aux points 1, 2 et 3 ci-après, l'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les enregistrements tenus par le Fonds sont fiables et que les opérations sous-jacentes contrôlées, à l'exception de celles affectées par les faits signalés, ont été conformes aux dispositions légales et réglementaires applicables en la matière.

A l'appui de son opinion avec réserve exprimée ci-dessus, la Cour relève les faits suivants non conformes:

1. Suite à l'observation de la Cour des comptes n° 3567/5 du 30 août 2000, dont copie est jointe, le Comité-directeur du Fonds culturel national a décidé en sa séance du 27 septembre 2000 de reverser sur le compte de l'Administration de l'Enregistrement le solde restant de la dotation allouée au Fonds en vue de la constitution d'une collection d'œuvres d'art moderne. Aucun transfert du solde de 2.880.137 francs n'ayant été opéré jusqu'à la date d'aujourd'hui, il importe de régulariser incessamment la situation dans le sens de l'observation précitée de la Cour.
2. La loi du 4 mars 1982 a créé sous la dénomination « Fonds culturel national » un établissement public jouissant de la personnalité juridique.

Par acte de donation des consorts Bestgen du 26 juin 1985, le Fonds a accepté par l'intermédiaire de son président agissant en vertu d'une décision du Comité-Directeur du Fonds, la propriété d'un ensemble immobilier, désigné par « Moulin de Bestgen » et situé à Schifflange. Bien que le Fonds en ait donc la pleine propriété, l'Etat, par convention du 1^{er} juillet 1994, a mis cet ensemble immobilier à la disposition de l'asbl « Association sociale pour les jeunes », les dépenses de rénovation et de transformation étant essentiellement mises à charge des ministères des Affaires culturelles et du Logement. La conclusion de cette convention par l'Etat est critiquable dans la mesure où l'Etat n'est pas propriétaire de l'ensemble immobilier et que le Fonds bénéficie d'une sphère d'autonomie opposable au pouvoir public qui l'a créé. Aussi en vertu de l'article 8 de la loi précitée, si, en absence d'indication de destination, l'affectation des dons reçus se fait suivant les directives du ministre des Affaires culturelles, il revient malgré tout au Fonds de disposer de ces dons en conformité avec les instructions ministérielles. Partant le pouvoir public ne peut pas se substituer dans un contrat de location au Fonds pour ce qui est des biens reçus sous forme de dons en nature.

Dans le même ordre d'idées il importe de souligner que le Fonds en tant que propriétaire doit supporter les charges de toute nature auxquelles les immeubles peuvent être assujetties (servitudes passives, impôt foncier, assurance incendie). Or, au sujet des dépenses à charge du Fonds, il y a lieu de noter que ce dernier a acquitté en 2000 l'impôt foncier, mais aucune prime d'assurance pour risque d'incendie. De l'avis de la Cour, une assurance incendie est à souscrire sans délai par le Fonds.

3. Diverses recettes du Fonds proviennent des versements des indemnités pour location de salle au château de Bourglinster, propriété de l'Etat. La réalisation de ces recettes par le Fonds remonte à une proposition d'acceptation faite en 1984 au Fonds par le ministre des Affaires culturelles avec pour contrepartie la création d'une réserve pour l'achat d'éléments

décoratifs destinés au château. Abstraction faite qu'aucune provision n'est constituée à ce sujet dans les livres du Fonds et qu'aucune acquisition à ce titre n'a été faite jusque maintenant, cette pratique d'affectation des recettes de l'Etat au profit du château est à désapprouver. En effet, la non mise en recette au budget de l'Etat des « indemnités de location de salle » est contraire à l'article 38 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose que « toutes les recettes de l'Etat doivent être encaissées pour compte de l'Etat, attribuées à un article budgétaire et inscrites dans la comptabilité de l'Etat ».

Par ailleurs, la Cour entend faire les observations et recommandations suivantes:

- a) Le rapport d'activité 2000 renseigne au 31 décembre 2000 un avoir net du Fonds de 18,7 millions de francs, soit la différence entre les avoirs bancaires (36.262.909 francs) et les dépenses engagées ou à payer (17.523.449 francs). L'avoir net se dégage de la tenue des livres du Fonds selon la logique comptable « recettes - dépenses », mais ne reflète pas la situation réelle du patrimoine du Fonds. En effet, il ne comprend pas les biens à inventorier reçus sous forme de dons en nature. Dès lors il convient de se départir du système actuel d'enregistrement comptable et de le remplacer par une comptabilité en partie double permettant la clôture annuelle sous forme d'un bilan et d'un compte de pertes et profits.
- b) En considération du montant élevé des avoirs bancaires non engagés, la Cour des comptes estime qu'une partie de ces avoirs pourrait bien être placée sur un compte à terme dans l'intérêt d'une meilleure gestion du patrimoine du Fonds.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit dans les meilleurs délais vos observations relatives aux différents points relevés ci-dessus.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 22 novembre 2001.

2.8.2 Les observations du Fonds culturel national

Suite à votre lettre du 23 novembre 2001, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après les réponses relatives à vos observations:

Ad. 1.

Le transfert à l'Administration de l'Enregistrement du solde de la dotation allouée au Fonds culturel national en vue de la constitution d'une collection d'oeuvres d'art moderne de 71,396,73 EUR (2.880.137 LUF) a été opéré en date du 7 février 2002.

Ad. 2.

Le comité-directeur du Fonds culturel national est parfaitement conscient du fait -et ce depuis 1985- qu'il faut trouver une solution aux problèmes résultant de sa qualité de propriétaire du « Moulin de Bestgen », reçu par acte de donation en 1985 et mis à la disposition de l'asbl « Action sociale pour Jeunes » en 1994. Depuis mars 1998 le Fonds a d'ailleurs tenté, par diverses lettres au Ministre de la Culture ainsi qu'au Ministre des Finances, de céder l'immeuble en question à l'Etat. J'ai le plaisir de vous informer que ces efforts se sont enfin soldés par un succès et qu'un compromis de vente avec l'Etat a été signé en date du 8 mars 2002.

Toutefois, en attendant que l'acte de vente soit signé, une assurance incendie, dégâts des eaux, bris de glace, tempête et responsabilité civile a été conclue auprès de « La Luxembourgeoise ».

Ad. 3.

Dans votre rapport du 23 novembre 2001, vous notez à juste titre que les recettes en provenance de la gestion du Château de Bourglinster sont versées au Fonds culturel sur la base d'une décision prise en 1984 par le Ministre de la Culture de l'époque. Le Fonds culturel qui n'a donc pas été à l'origine de cette façon de procéder a contacté le ministère de la Culture, dès réception de votre rapport précité, afin qu'une suite soit réservée à vos conclusions. Le comité-directeur a décidé, dans sa réunion du 23 janvier 2002, de verser dorénavant les indemnités qu'il recevra pour location de salle au Château de Bourglinster à l'Administration de l'Enregistrement. Le ministère de la Culture s'est engagé à modifier les contrats de location dans ce sens. Pour sa part, le comité-directeur a décidé de reverser l'intégralité des montants qui lui parviendraient encore avant la modification des contrats afférents, à l'Administration de l'Enregistrement et ce à partir du 1er janvier 2002.

Ad. a)

En se basant sur vos recommandations, le représentant du ministère des Finances au comité-directeur a été chargé de prendre contact avec une fiduciaire pour établir de nouvelles règles de fonctionnement de notre gestion comptable s'inspirant des principes de la comptabilité à partie double.

Ad. b)

Un compte à terme dans l'intérêt d'une meilleure gestion du patrimoine du Fonds a été ouvert auprès de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

2.9 Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants

2.9.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 5 (6) de la loi du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations;
- de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du Fonds sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Vous trouverez ci-après les constatations de la Cour des comptes:

La Cour des comptes prend acte que le secrétariat du Fonds est assuré par un fonctionnaire du ministère des Finances. Cette manière de procéder est prévue à l'article 5, paragraphe 5 de la loi du 17 mars 1992 qui est libellé comme suit:

« L'exécution des décisions du comité-directeur et l'expédition des affaires courantes peuvent être déléguées à un ou plusieurs fonctionnaires détachés au Fonds selon les dispositions du règlement intérieur soumis à l'approbation des Ministres de la Justice et du Trésor. Le Fonds est engagé en toutes circonstances par la signature conjointe de deux membres du comité. »

La Cour constate cependant que le règlement intérieur du Fonds ne contient pas de dispositions relatives à un détachement et qu'une décision formelle de détachement de la part de l'autorité compétente fait défaut.

Dès lors, la Cour demande que les prescriptions de l'article 5, paragraphe 5 de la loi susvisée soient observées.

La Cour constate que le Fonds a financé, ensemble avec le ministère des Affaires étrangères, l'acquisition d'un avion pour le Cap-Vert. Les frais d'acquisition de cet avion s'élèvent à 600.000 \$ dont une moitié à charge du ministère des Affaires étrangères et l'autre moitié à charge du Fonds.

Les pièces produites par le Fonds à l'appui de cette dépense n'ont cependant pas permis à la Cour des comptes d'apprécier si cette opération correspond aux missions du Fonds telles que définies au paragraphe (2) article 5 de la loi du 17 mars 1992.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 14 janvier 2002 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 7 décembre 2001.

2.9.2 Les observations du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants

Me référant à votre lettre du 10 décembre 2001 concernant le contrôle des comptes de l'exercice 2000 du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants, j'ai l'honneur de vous fournir par la présente une réponse aux deux observations formulées par la Cour des comptes.

Quant au fonctionnement du secrétariat du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants, il y a lieu de relever que le détachement d'un ou plusieurs fonctionnaires au Fonds n'est prévu par l'article 5 paragraphe 5 de la loi du 17 mars 1992 qu'à titre facultatif (« ... peuvent être déléguées ... »). Or il a été décidé délibérément de ne pas recourir à cette faculté étant donné que d'une part il n'y a aucun fonctionnaire actuellement disponible pour un tel détachement et d'autre part le besoin ne s'est fait pas ressentir.

Par ailleurs je souhaite rappeler les difficultés administratives et juridiques qu'un tel détachement comporterait, difficultés évoquées à juste titre par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 2 juillet 1991 (doc. parl. no 3483³ p.4). Pour cette raison le règlement intérieur du Fonds, approuvé par le Conseil de Gouvernement, est, à dessein, resté muet sur la question du détachement d'un fonctionnaire tout en étant entièrement conforme à l'article 5, paragraphe 5 de la loi susvisée. Il n'est pas envisagé de changer cette situation.

En ce qui concerne le projet d'acquisition d'un avion pour le Cap-Vert, je vous prie de trouver en annexe une lettre du ministère des Affaires étrangères confirmant les dires de l'Ambassade du Cap-Vert à l'égard du Fonds, à savoir l'utilisation de cet avion conformément à ce qui avait été prévu. Historiquement, il y a lieu de situer l'acquisition de cet avion dans le

contexte du « Programme National de Lutte contre la Drogue » dont le Fonds avait été saisi en 1999 par Lux-Development. Alors que le Fonds s'apprêtait à examiner l'un ou l'autre projet de ce plan dont je vous prie de trouver en annexe une copie, l'avion du Cap-Vert dont l'utilisation était indispensable pour la réalisation des projets envisagés, s'était écrasé. Face à l'urgence à pourvoir au remplacement de cet appareil dans l'intérêt des projets de développement en cours du ministère des Affaires étrangères ainsi que des futurs projets anti-drogues que le Fonds entendait soutenir au Cap-Vert, le Fonds a décidé de participer à l'acquisition de l'appareil de remplacement en question. Ainsi j'estime qu'il faut considérer cet investissement non seulement à la lumière des projets en cours, mais également des projets qui seront entamés prochainement dans le domaine de la lutte anti-drogue au Cap-Vert, lutte à laquelle participera aussi le Fonds.

2.10 Fonds de rénovation de la Vieille Ville

2.10.1 Les constatations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 8 de la loi du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, la Cour des comptes a procédé les 19, 20 et 23 juillet 2001 dans les locaux du ministère des Travaux publics au contrôle de la gestion financière et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs de contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées par le fonds afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du fonds sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Remarques préliminaires

La Cour des comptes entend revenir au point 2 de son observation n° 4255/15 du 8 novembre 2000 se rapportant à l'exercice 1999 et dont la teneur était la suivante: « L'alinéa 3 de l'article 10 de la loi précitée dispose que les décisions du comité directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics, (...). Or, la Cour des comptes a constaté que, pour les marchés attribués par voie de soumission publique, l'approbation du ministre des Travaux publics fait défaut. ».

La Cour des comptes ne peut pas partager l'appréciation de Madame la ministre des Travaux publics formulée dans sa réponse n° 00.0777 du 29 novembre 2000 « que l'attribution d'une soumission suite à une mise en adjudication publique est une pure et simple mesure d'exécution d'une législation et d'une réglementation en vigueur à moins qu'une dérogation à cette règle ne soit envisagée. Tel est notamment le cas pour la conclusion d'un marché de gré à gré qui constitue une mesure d'exception par rapport à la législation sur les marchés publics et le fait de recourir à cette mesure constitue une décision du Fonds qui doit être autorisée par le ministre des Travaux publics, d'où ma signature sur les arrêtés du Fonds relatifs à la conclusion de marchés de gré à gré, de marchés négociés ou de soumissions restreintes. ».

La Cour des comptes reste d'avis que les dispositions de l'article 10 doivent d'être d'interprétation stricte et que partant la procédure exposée par la ministre est contraire à la loi du 29 juillet 1993 précitée. La Cour se doit d'insister à ce que tous les contrats conclus par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville soient soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics.

Constatations quant à la légalité des opérations de l'exercice 2000

1. De prime abord, la Cour des comptes constate qu'aucun des cas présentés ci-après n'a fait l'objet d'une approbation par le ministre des Travaux publics en respect des dispositions de l'article 10, troisième alinéa de la loi du 29 juillet 1993 précitée.
 - 1.1 Sur le compte 461 libellé: « Créances envers le Fonds d'Urbanisation Kirchberg » des opérations de remboursement ont été comptabilisées à raison de 50% du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg. Ces opérations concernaient des frais de fonctionnement des bureaux de ces deux fonds installés dans l'immeuble 9b, boulevard Prince Henri ainsi que des frais se rapportant à la semaine du logement.

La Cour des comptes constate que le comité directeur n'a pas émis de décision formelle, ni en ce qui concerne la refacturation d'une partie des dépenses au Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, ni en ce qui concerne la fixation du pourcentage de ces participations.

- 1.2 La Cour note une participation du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg à raison de 25% au traitement de l'architecte (...) détaché par la Ville de Luxembourg auprès du Fonds de rénovation de la Vieille Ville.

Il ressort cependant du courrier du 3 mars 1994 entre le Fonds de rénovation de la Vieille Ville et la Ville de Luxembourg que Monsieur (...) « assurera (...) pour la durée de son détachement, la mission de chef de projet pour les besoins du Fonds, ceci à plein temps, entièrement et exclusivement sous la direction du comité-directeur du Fonds de rénovation de la Vieille Ville ».

- 1.3 Bien qu'il existe un compte 6245 libellé: « Frais d'exploitation des véhicules automoteurs », il appert que le Fonds de rénovation de la Vieille Ville n'est pas propriétaire d'un véhicule. Il ressort toutefois des pièces comptables produites du 22 mai 2000 que le Fonds de rénovation de la Vieille Ville participe pour un montant forfaitaire de 300.000 LUF aux frais résultant « de l'utilisation conjointe de la voiture de direction en question pour les besoins du Fonds de rénovation de la Vieille Ville de Luxembourg et du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg ». Une décision formelle du comité directeur appuyant cette dépense fait défaut. De plus la Cour tient à relever que ces frais ne constituent pas des frais d'exploitation de véhicules automoteurs mais une contribution à l'acquisition d'une voiture par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville.
- 1.4 Il ressort de la comptabilité du Fonds qu'une allocation de fin d'année est accordée depuis décembre 1997 à l'employée (...). Or, il n'existe aucune décision formelle de la part du comité directeur quant à l'allocation d'une telle prime.

2. Après examen du compte 900BG4 ayant trait au contrat conclu le 7 mai 1999 avec l'association momentanée Olivi Rodrigues/Socimmo pour un montant total de 64.998.882 LUF, il est apparu qu'un montant supplémentaire de 5.262.376 LUF a été comptabilisé en 2000 afin de pouvoir régulariser le décompte final présenté par l'association précitée. La Cour des comptes constate qu'il s'agit de travaux supplémentaires qui avant exécution n'ont ni été soumis au comité directeur pour décision ni au ministre compétent pour approbation.

En plus du dépassement visé ci-dessus, l'association précitée avait réalisé des « travaux de fouilles supplémentaires et imprévisibles dans l'intérêt de la restructuration du Musée National d'Histoire et d'Art » pour un montant de 1.010.649 LUF qui ont été approuvés « ex post » le 14 février 2000 par le comité directeur. Par analogie à la procédure d'autorisation prévue à l'article 36 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, le marché sous rubrique conclu ex post aurait dû être soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics.

3. En ce qui concerne le contrat de coordination et de conseil en muséographie conclu le 2 octobre 1998 avec Mme (...), la Cour relève ce qui suit:
 - 3.1 L'article 2, 3^e alinéa du contrat dispose que « le prestataire devra obligatoirement remettre mensuellement au Fonds, un relevé des heures prestées et un rapport succinct d'activités ». Or, la Cour des comptes constate que ces pièces ne sont pas remises mensuellement.
 - 3.2 L'article 3, dernier alinéa précise que « les voyages ne peuvent être effectués que sur autorisation préalable du Fonds ». Aucune autorisation établie en bonne et due forme ne se trouve parmi les pièces consultées.
 - 3.3 L'article 5 du contrat précise que « le présent contrat est conclu pour une durée indéterminée », ce qui est contraire à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat qui prévoit que les membres du Gouvernement ne peuvent contracter pour un terme dépassant trois exercices, y non compris celui au cours duquel les contrats sont passés.

Constatations quant à la régularité des opérations comptables de l'exercice 2000

1. La Cour constate que les soldes initiaux des comptes n'apparaissent pas à la balance établie par le Fonds.
2. Suite à des opérations d'annulation d'écritures comptables, deux numéros courants (119 et 213) ne figurent plus au Journal, ce qui est contraire au principe de continuité des écritures comptables.
3. Le 10^e acompte de la firme SOCIMMO a été enregistré au montant de 3.588.088 LUF au lieu de 3.558.088 LUF à l'opération comptable (337). L'erreur de comptabilisation a été corrigée à l'opération comptable (913). Cependant, la Cour constate que l'opération comptable (920), dont l'objet a été d'extourner l'opération 913 a rétabli l'ancienne erreur. En effet, ce faisant, les comptes 610 « Frais de rénovation » et 741 « Variation de stock » ont été majorés par des montants respectivement de 3.588.088 LUF et de 3.558.088 LUF non justifiés et présentent dès lors une différence de 30.000 LUF.
4. Le compte 910XX1 « Ilots B, C et D - Inventaire et levés » a été dépassé de 275.189 LUF. La Cour constate que ce dépassement résulte d'un double paiement. En effet, la firme Schastok a présenté deux 6^{ème} acomptes respectivement le 11 février 2000 au montant de 277.207 LUF et le 6 avril 2000 au montant de 808.519 LUF. Or, ce dernier reprend les 277.207 LUF déjà mis en compte le 11 février 2000.
5. En ce qui concerne la révision des prix présentée par l'association momentanée Olivi Rodrigues/Socimmo au montant de 2.306.226 LUF et comptabilisée sous le numéro 764

du Journal, la Cour constate d'une part, qu'il a été omis à l'article 1.6.2 du contrat de fixer les valeurs et paramètres devant servir de base au calcul de la révision des prix et, d'autre part, que la lettre recommandée par laquelle l'association sollicite la hausse indiciaire du 1er juillet 2000 fait défaut.

6. La Cour relève que deux contrats conclus en 2000, à savoir le contrat Secolux du 27 janvier 2000 pour un montant total de 1.344.000 LUF et le contrat Schastok du 6 novembre 2000 au montant de 1.051.900 LUF, n'ont pas été initialisés sur des comptes 900.
7. En ce qui concerne la méthode de proratisation employée par le Fonds (cf. les opérations 78 et 79 concernant la facture Socimmo du 31.01.00, les opérations 145 et 146 relatives à la facture Alain Leer du 27.01.00 ainsi que les opérations 215 à 220 relatives à l'assurance Le Foyer: tous risques chantier), la Cour des comptes relève qu'elle est contraire aux principes généraux comptables. Afin de remédier à cette situation, la Cour recommande d'introduire dans la comptabilité du Fonds des comptes de régularisation permettant de gérer les opérations qui sont à cheval sur deux exercices.
8. Concernant les comptes extra-comptables 900 et 910 qui ont été introduits afin de permettre de suivre avec précision l'état des projets par rapport aux budgets et devis, la Cour estime qu'ils alourdissent inutilement la comptabilité générale et la rendent moins lisible. De ce fait, la Cour recommande de tenir ces comptes dans une comptabilité analytique à côté de la comptabilité générale.

Constatation quant à la bonne gestion financière des opérations de l'exercice 2000

Au mois de janvier 2000, le Fonds a sollicité auprès de sept établissements bancaires une offre relative à une cinquième ouverture de crédit pour un montant de 300 millions de LUF.

Conformément à l'article 6, dernier alinéa, de la loi du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, le Fonds a soumis le 23 février 2000 à l'approbation du ministre du Trésor et du Budget l'offre présentant les conditions les plus avantageuses.

De l'échange des lettres entre le Fonds et le ministre du Trésor et du Budget, il ressort que ce dernier a refusé son approbation en estimant que « pour déterminer la solution réellement la plus avantageuse pour l'Etat, il convient de tenir compte de la possibilité pour l'Etat de se faire consentir le crédit en cause par une entité qui lui appartient intégralement et de retrouver ainsi pleinement, de façon directe ou indirecte, la rémunération qu'il doit payer sur ce crédit ». Il a proposé par la suite de « retenir l'offre de la BCEE, (...), tirant argument du fait qu'il s'agit d'une opération se déroulant à l'intérieur du périmètre étatique » tout en se référant à l'article 6, premier alinéa, de la loi du 29 juillet 1993 précitée qui « désigne nommément et en premier lieu la BCEE ».

Le présent cas soulève de la part de la Cour les constatations suivantes:

En lançant un appel d'offres restreint auprès de sept établissements bancaires agréés pour en retenir la meilleure offre, le Fonds a respecté les dispositions régissant la législation sur les marchés publics.

La Cour rappelle que la règle de l'égalité de traitement entre candidats constitue la base de la législation sur les marchés publics. Afin de respecter l'égalité de traitement des candidats et d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix, il faut que les candidats intéressés soient mis en concurrence. En établissant dès le départ un ordre de priorité entre les différents établissements bancaires agréés, le ministre du Trésor et du Budget a introduit une hiérarchisation qui ne se laisse pas dégager de l'article 6, premier alinéa, de la loi du 29 juillet 1993 précitée.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 26 novembre au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre des Travaux publics.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 12 octobre 2001.

2.10.2 Les observations du Fonds de rénovation de la Vieille Ville

En réponse à votre courrier n° 01.00049-07 du 15 octobre 2001 relatif à l'objet sous rubrique, j'ai l'honneur de vous faire part de ma prise de position qui est la suivante:

Pour ce qui est de vos remarques préliminaires traitant du point 2 de l'observation n° 4255/15 du 8 novembre 2000 de la Cour des comptes se rapportant à l'exercice 1999 et concernant l'approbation du Ministre des Travaux Publics pour les marchés attribués par voie de soumission publique, je tiens à souligner que je partage entièrement l'appréciation de Madame la Ministre des Travaux Publics formulée dans sa réponse n° 00.0777 du 29 novembre 2000.

En conséquence, je ne suis pas d'avis que la procédure exposée par Madame la Ministre des Travaux Publics dans son courrier précitée est contraire à la loi.

Toutefois, ayant pris acte que la Cour des comptes insiste sur son point de vue, je mettrai en œuvre à ce qu'à partir de l'exercice 2002, tous les contrats conclus par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville seront soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

Ad constatations quant à la légalité des opérations de l'exercice 2000*Ad 1.*

S'agissant exclusivement d'opérations de la gestion courante du Fonds, je suis d'avis que si un établissement public ne peut bénéficier d'un minimum de marge de manœuvre dans l'exécution quotidienne de ses tâches, il est permis de douter de son utilité. En effet la principale raison d'être d'un établissement public tel le Fonds de rénovation de la Vieille Ville réside dans sa plus grande flexibilité par rapport aux procédures lourdes et rigides de l'Etat. Lui enlever cet avantage par rapport à l'Etat signifie le rendre inutile.

Je suis cependant d'accord à soumettre les cas 1.1 à 1.4 soulevés par la Cour des comptes à l'approbation «ex post» de Madame la Ministre des Travaux Publics.

Ad 1.1.

Bien que le comité-directeur n'ait pas émis de décision formelle, il y a lieu de noter qu'il est tenu parfaitement au courant de la gestion journalière des activités du Fonds.

Dorénavant, je ne manquerai pas de mettre en évidence les décisions du comité-directeur ayant trait aux activités courantes du Fonds dans un chapitre séparé des comptes rendus de ses réunions.

Pour ce qui est de ce cas précis, je mettrai la décision informelle prise par le comité-directeur lors d'une des ses réunions antérieures une nouvelle fois sur l'ordre du jour d'une prochaine séance afin de lui permettre d'en délibérer et décider de manière formelle.

En ce qui concerne la répartition des charges avec le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du plateau de Kirchberg, je tiens à souligner que dans un souci d'économie, il a été décidé que les deux établissements publics sous la tutelle du ministère des Travaux publics partagent les mêmes bureaux. Il me semble logique que les frais communs qui en résultent comme par exemple les frais téléphoniques ou d'électricité soient partagés entre les deux fonds.

Ad 1.2.

Je ne manquerai pas de demander au comité-directeur du Fonds de donner son autorisation formelle afin de permettre au Monsieur (...) d'effectuer également un certain nombre de services pour les besoins du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du plateau de Kirchberg.

Ad 1.3.

Lors d'une de ses prochaines réunions, je porterai le point à l'ordre du jour afin de permettre au comité-directeur de prendre une décision formelle ad hoc. Je me rallie à l'observation de la

Cour disant que les frais dont question ne constituent pas des frais d'exploitation de véhicules automoteurs, mais bien une contribution du Fonds Vieille Ville à l'acquisition d'une voiture.

Ad 1.4.

Même remarque que sub. 1.1.

Ad 2.

Après vérification, il semble effectivement que pour des raisons que j'ignore, les suppléments mis en oeuvre dans le cadre du marché visé et énoncés dans le courrier réf.: WDT-sw-6135 du 30 août 2000 dont copie en annexe n'ont pas été approuvés conformément à la législation sur les marchés publics.

En ce qui concerne l'approbation «ex post» des travaux de fouilles supplémentaires et imprévisibles dans l'intérêt de la restructuration du MNHA, je me permets de vous informer qu'afin de ne pas retarder inutilement l'avancement du projet du Musée, la direction du chantier avait confiée directement les fouilles en question qui ont tout de même été dans l'intérêt de la chose à l'association momentanée Olivi Rodrigues-Socimmo. En effet en raison du calendrier très contraignant, tout retardement des travaux aurait entraîné des frais supplémentaires non négligeables par la suite. D'autre part la décision de ne pas faire de fouilles archéologiques aurait été contraire aux objectifs de rénovation douce que le Fonds s'est donnés. Néanmoins je suis d'accord avec la Cour que la procédure en matière de marchés publics n'a pas été respectée.

Ad 3. 1.

Je mettrai en sorte à ce que les dispositions contractuelles soient rappelées à Madame (...).

Ad 3.2.

Je donnerai instruction au chef de projet de déduire des mémoires d'honoraires introduits par Madame (...), les frais de voyages mis en compte sans être en possession d'une autorisation préalable du Fonds.

Ad 3.3.

Il s'agit effectivement d'une formulation contraire à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 sur la comptabilité de l'Etat.

Il est évident que le contrat, qui viendra à terme le 31 décembre 2001, ne pourra être prolongé au delà de cette date. Au cas où le recours à un conseil en muséographie s'avérerait encore

nécessaire à partir du 1er janvier 2002 (à noter que le chantier du Musée est en cours d'achèvement), il y aurait lieu de conclure un nouveau contrat avec Madame (...).

Ad constatations quant à la régularité des opérations comptables de l'exercice 2000

Ad 1.

Il s'agit d'un problème ayant trait à l'application informatique comptable du Fonds. Mes collaborateurs n'arrivent pas à en expliquer la raison. Comme le programme en question sera de toute façon remplacé pour l'exercice comptable prochain (incompatibilité avec l'Euro), le problème sera résolu d'office.

Ad 2.

Instruction a été donnée à l'agent de saisie des opérations comptables de ne plus annuler une opération saisie par erreur en la détruisant, mais bien en comptabilisant une opération d'extourne.

Ad 3.

Suite à une faute de saisie, faute détectée, mais mal redressée, l'on constate une différence de 30.000 LUF entre les comptes 610 « Frais de rénovation » et 741 « Variation de stock ». Cette erreur, qui figure en conséquence également dans les comptes annuels 2000 publiés dans le cadre du rapport d'activité du Fonds, sera redressée au cours de l'exercice 2001.

Ad 4.

Le Chef de projet du Fonds a contacté Monsieur (...) au sujet du double paiement d'un acompte. L'affaire sera régularisée en fonction des prestations restant à mettre en oeuvre par Monsieur (...), de sorte qu'en fin de compte aucun montant ne sera payé en trop.

Ad 5.

Après vérification, il s'avère que les paramètres servant de base au calcul de la révision des prix n'ont pas été fixés dans le dossier de soumission.

Toutefois, l'association momentanée dont question a bien introduit sa demande de révision des prix par lettre recommandée du 14 septembre 1999 dont je me permets de vous joindre une copie en annexe.

Ad 6.

Le contrat Secolux du 27 janvier 2000 relatif à la mission de contrôle de la sécurité des personnes pour la phase d'exploitation dans le cadre de la restructuration du Musée National d'Histoire et d'Art a été initialisé sur les comptes 900BG2e et 910BG2e.

Le contrat Schastock a également été initialisé sur des comptes de la classe 9, en l'occurrence les comptes 900AX01 et 910AX01. A noter toutefois que cette dernière opération a été mise en oeuvre au cours de l'exercice 2001 (cf. opération 97/2001).

Ad 7.

La méthode de proratisation employée par le Fonds se base sur le principe applicable dans la comptabilité de l'Etat, à savoir que les prestations qui ont été exécutées au cours d'un exercice comptable sont comptabilisées sur ce même exercice, ceci indépendamment de leur date de paiement. Ce principe ne trouve pas application dans la comptabilité générale du secteur privé.

Rien ne s'oppose à ce que la comptabilité du Fonds soit adaptée en ce sens.

Ad 8.

Il a été retenu de suivre l'état des projets par rapport aux devis et budgets via l'introduction, au sein de la comptabilité générale, de comptes extra-comptables de la classe 9, ceci afin d'éviter la tenue d'une comptabilité analytique indépendante de la comptabilité générale ainsi que la nécessité de saisir un certain nombre d'opérations dans deux systèmes comptables différents avec tous les risques d'omissions que cela peut entraîner.

J'avoue que la méthode employée par le Fonds est effectivement à l'origine d'un certain alourdissement de la comptabilité générale. Je n'irais cependant pas si loin de dire qu'elle devient ainsi moins lisible. Toutefois rien ne s'oppose en principe de donner suite à la recommandation de la Cour si ce n'est que le devoir de ressaisir l'ensemble des opérations comptabilisées jusqu'au 31 décembre 2001 une nouvelle fois dans une comptabilité analytique à part avec toute la surcharge en travail que cela comporte.

Ad constatations quant à la bonne gestion financière des opérations de l'exercice 2000

Conformément aux dispositions de la législation sur les marchés publics, le Fonds a lancé un appel d'offre restreint auprès de sept établissements bancaires agréés, a retenu -d'après lui- la meilleure offre pour la soumettre à l'approbation du ministère des Finances, ceci en exécution du dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1993.

Comme Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget refusait son accord sur la proposition du Fonds, ce dernier a finalement dû s'incliner pour retenir l'offre proposée par Monsieur le Ministre, à savoir celle de la BCEE.

Je suis néanmoins entièrement d'accord avec l'interprétation de la Cour.

2.10.3 Les observations du Ministre du Trésor et du Budget

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 15 octobre 2001 (réf. 01.00049-09) relative à une 5e ouverture de crédit de 300 millions LUF au profit du Fonds de rénovation de la Vieille Ville, pour laquelle mon approbation avait été sollicitée conformément à l'article 6, dernier alinéa, de la loi afférente du 29 juillet 1993.

Les arguments ayant motivé ma décision de retenir l'offre de la BCEE ont été exposés à plusieurs reprises dans ma correspondance avec le Président du Fonds, correspondance dont vous avez pris connaissance dans le cadre de votre contrôle de la gestion financière du Fonds.

Tout en me référant à cette correspondance, j'estime utile, au vu de vos constatations, d'insister sur les deux points suivants:

En droit, je reste d'avis que le législateur, en désignant nommément et prioritairement la seule BCEE, a introduit la hiérarchisation qui a conduit à ma décision. Au voeu du législateur, le recours à un autre établissement bancaire agréé au Luxembourg ne doit entrer en considération qu'au cas où le crédit n'est pas disponible auprès de la BCEE.

Quant au fond, cette hiérarchisation est justifiée par le fait que l'objectif primordial dans la gestion financière de l'Etat doit être de réaliser chaque marché aux conditions les plus favorables pour l'Etat, l'égalité de traitement entre les soumissionnaires n'étant qu'une modalité pour parvenir à cet objectif.

Or, conformément aux principes d'une économie de marché qu'il est censé respecter dans la gestion de ses affaires, l'Etat doit tenir compte du fait qu'en sa qualité de propriétaire ou d'actionnaire d'autres entités juridiques, il se trouve à la tête de ce qui, en termes économiques, constitue un groupe. Il ne saurait dès lors pas faire abstraction de cette situation pour prendre ses décisions de gestion et il me paraîtrait normal que les représentants de l'Etat dans les organes des différentes entités étatiques tiennent compte de cette vue d'ensemble.

D'un côté, cela signifie concrètement que l'Etat a intérêt, dans le chef de toutes les entités qu'il contrôle, à contracter à l'intérieur du groupe, ce qui, de façon consolidée, revient pour lui et pour l'ensemble des entités étatiques à choisir la solution la moins onéreuse. D'un autre côté, cela exige, pour que les relations entre les entités étatiques restent équilibrées et

transparentes même en l'absence de toute considération fiscale, que les conditions contractuelles convenues entre elles soient conformes à des conditions de marché.

Voilà pourquoi j'ai estimé ne pas pouvoir accorder mon autorisation pour que le Fonds de rénovation de la Vieille Ville, établissement public, emprunte auprès d'une banque dans laquelle l'Etat n'a aucun intérêt financier, alors que le Fonds avait la possibilité de trouver le crédit souhaité auprès d'une banque appartenant à l'Etat, à des conditions conformes au marché.

2.10.4 Les recommandations de la Cour des comptes

En réponse à vos observations formulées dans votre lettre du 29 novembre 2001, la Cour des comptes entend faire les recommandations suivantes:

1. Quant à la légalité des opérations de l'exercice 2000

Concernant les points 1.1 à 1.4

La Cour des comptes a pris note que les décisions prises par le comité directeur seront soumises au ministre des Travaux publics pour être approuvées ex post.

Concernant le point 2

La Cour des comptes tient à ce que les travaux supplémentaires pour un montant de 5.262.376 LUF exécutés par l'association momentanée Olivi Rodrigues-Socimmo fassent l'objet d'une approbation ex post du ministre compétent.

2. Quant à la régularité des opérations comptables de l'exercice 2000

Concernant le point 5

La copie de la lettre recommandée du 14 septembre 1999 de l'association momentanée transmise à la Cour concerne une hausse des prix au 1er juillet 1999 et non celle intervenue au 1er juillet 2000.

La Cour demande communication de la lettre par laquelle l'entreprise précitée a sollicité une hausse des prix à la date précisée ci-dessus.

Concernant le point 7

La Cour des comptes maintient sa recommandation quant au respect des principes généraux comptables en matière de régularisation d'opérations à cheval sur deux exercices. La comptabilité du Fonds relative à l'exercice 2001 est à adapter en ce sens.

Concernant le point 8

En mentionnant les comptes de hors-bilan, la Cour a voulu souligner les difficultés à faire la distinction entre les transactions « normales » et celles du hors-bilan, alourdissant aussi bien le contrôle ex post qu'un éventuel contrôle interne. Consciente du désavantage à tenir deux comptabilités totalement distinctes et se félicitant de l'existence d'une comptabilité des engagements, la Cour propose de garder les comptes 9xx dans la comptabilité, mais d'utiliser un type de transaction (ou de pièce) spécifique pour leur utilisation.

Idéalement ce type de pièce référerait à un groupe de numéros de pièces propre, différent des transactions « normales », permettant de tirer un journal cohérent et limité aux opérations de bilan.

En outre, et en référence au point 6, concernant l'enregistrement de divers contrats sur les comptes 9xx, la Cour encourage le Fonds à saisir les engagements au moment de leur occurrence.

3. Quant à la bonne gestion financière des opérations de l'exercice 2000

La Cour ne peut pas se rallier aux arguments du ministre du Trésor et du Budget formulés dans sa lettre du 5 novembre 2001 dont une copie est jointe. Elle estime que les dispositions régissant la législation sur les marchés publics dans le cadre de l'ouverture de crédit sollicité par le Fonds devraient trouver application à l'avenir.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre des Travaux publics.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 27 février 2002.

2.11 Fonds de solidarité viticole**2.11.1 Les constatations de la Cour des comptes**

Conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations afin de déterminer si le montant de la participation financière de l'Etat et les opérations du Fonds ont été conformes avec les lois et règlements applicables en la matière ;

- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du Fonds sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que le Fonds de solidarité viticole est obligé à tenir sont fiables.

Lors de son contrôle, la Cour a cependant dû constater que des subventions et contributions étatiques au montant total de 10.919.863.- LUF, ordonnancées au cours de l'exercice budgétaire 2000 au profit du Fonds de solidarité viticole pour diverses interventions en faveur de la promotion des vins luxembourgeois, ne suffisent pas aux prescriptions de l'article 4, b) de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole.

En effet, en vertu de la disposition susmentionnée, le Fonds est alimenté entre autres par « (...) les moyens publics alloués par le budget de l'Etat qui, sauf en cas de circonstances imprévues et exceptionnelles, ne pourront dépasser deux fois le montant des recettes » provenant de la contribution obligatoire des exploitants viticoles. Cette contribution de l'Etat à l'alimentation du Fonds de solidarité viticole s'élevait en 2000 à (2 x 4.680.833.- =) 9.361.666.- LUF.

Les subventions et contributions supplémentaires au montant total de 10.919.863.- LUF qui, de l'avis de la Cour des comptes et ne serait-ce que du fait qu'elles ont acquis au fil des années un caractère permanent, ne remplissent pas la double condition dont question ci-avant, se composent:

- d'une somme de 8.740.334.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 28 mars 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de contribution exceptionnelle de l'Etat à l'alimentation du Fonds précité en vue d'alléger les coûts d'une promotion commerciale d'envergure en faveur des vins luxembourgeois effectuée au titre de l'année 2000 » ;
- d'une somme de 729.529.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 04 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de subvention pour la participation au salon de l'Agriculture - Agribex à Bruxelles du 08.02.2000 au 13.02.2000 » ;

- d'une somme de 200.000.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 04 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de contribution de l'Etat aux frais de participation de la viticulture au salon Pro Wein à Düsseldorf du 19 au 21 mars 2000 » ;
- d'une somme de 200.000.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 04 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de contribution de l'Etat aux frais de participation de la viticulture au Mondial du Vin à Bruxelles du 10 au 12 avril 2000 » ;
- d'une somme de 50.000.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 04 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de contribution de l'Etat aux frais de participation au 11^e concours national des crémants à Couiza (Limoux) les 29, 30 juin et 1^{er} juillet 2000 » ;
- d'une somme de 1.000.000.- LUF, ordonnancée par arrêté ministériel du 18 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de subvention dans l'intérêt d'actions de propagande entreprises en faveur de l'écoulement des vins luxembourgeois en 2000 ».

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 1^{er} novembre 2001 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 13 septembre 2001.

2.11.2 Les observations du Fonds de solidarité viticole

J'ai l'honneur de revenir à votre lettre émarginée au sujet du contrôle de la gestion financière du Fonds de solidarité viticole réalisé par la Cour des comptes.

Ce contrôle a porté sur les comptes de l'exercice 2000 et visait à vérifier la légalité et la régularité des opérations financières, leur comptabilisation et la réalité de ces opérations.

Il résulte de votre lettre précitée que, sur base du contrôle, la Cour des comptes constate la fiabilité des livres et comptes individuels tenus par le Fonds de solidarité viticole.

Toutefois, la Cour estime que certaines subventions et contributions étatiques allouées au prédit Fonds ne suffisent pas aux prescriptions de l'article 4, point c) de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, dans la mesure où elles dépassent le

double du montant des recettes en provenance des exploitants viticoles et qu'elles ne sont pas allouées en raison de circonstances imprévues et exceptionnelles.

Les contributions et subventions mises en cause par la Cour des comptes ont toutes trait à la promotion des vins luxembourgeois par le Fonds de solidarité viticole.

En effet, il s'est avéré que la position concurrentielle des vins luxembourgeois s'est considérablement détériorée au fil des années et cela essentiellement sur les marchés traditionnels d'exportation. Afin de restaurer et de renforcer cette position concurrentielle, nécessaire au maintien d'un revenu satisfaisant pour les intervenants du secteur, le Fonds de solidarité viticole a privilégié, parmi les missions lui assignées, la promotion des vins luxembourgeois. A cet effet, il a pu compter sur l'appui financier extraordinaire mais absolument nécessaire du Gouvernement, sachant que les recettes normales du Fonds sont largement insuffisantes pour assurer des campagnes de promotion efficaces et inévitablement coûteuses.

Cette justification des allocations extraordinaires du budget de l'Etat n'a pas pour but de mettre en branle les critiques émises par la Cour des comptes sur base de la lecture qu'elle fait des dispositions de l'article 4 de la loi organique du Fonds de solidarité viticole.

Le comité-directeur dudit Fonds voudrait, toutefois, signaler à la Cour des comptes que le montant de 729.529 LUF alloué pour la participation au Salon de l'Agriculture-Agribex à Bruxelles ne saurait être rangé dans la catégorie des allocations critiquées par la Cour des comptes. En effet, la participation à cette foire est réalisée par le Fonds pour le compte du ministère ayant dans ses attributions la viticulture et le montant en question constitue une rémunération pour des services prestés par le Fonds.

Ceci dit, le comité-directeur tient à informer la Cour des comptes qu'à la suite d'une étude réalisée par un groupe de consultants sur le secteur viticole luxembourgeois un large débat a été entamé sur une indispensable réforme des structures interprofessionnelles de ce secteur avec en point de mire la création d'un comité interprofessionnel dont la mission principale doit porter sur le marketing et la communication.

Il est évident que pareille réforme aura inévitablement des répercussions sur les activités du Fonds et, partant, sur ses besoins en moyens financiers.

Sachant que ces discussions viennent d'entrer dans une phase de décision, le comité-directeur donne à considérer d'attendre la stratégie globale qui s'en dégage pour décider de la démarche à suivre en ce qui concerne l'allocation des crédits budgétaires faisant l'objet des critiques de la Chambre des Comptes.

2.11.3 Les recommandations de la Cour des comptes

Nous nous référons à votre courrier du 15 mars 2002 relatif aux constatations de la Cour des comptes en rapport avec le contrôle des comptes de l'exercice 2000 du Fonds de solidarité viticole. Conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, nous vous transmettons ci-dessous nos recommandations :

1. En ce qui concerne le montant de 729.529.- Luf, ordonnancé par arrêté ministériel du 4 avril 2001 au profit du Fonds de solidarité viticole « à titre de subvention pour la participation au salon de l'Agriculture Agribex à Bruxelles du 08.02.2000 au 13.02.2000 », la Cour des comptes reste d'avis que le Fonds ne devrait pas prester des services pour le compte du ministère. En effet, pareille intervention n'est pas prévue par la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole.
2. Pour ce qui est des autres subventions et contributions étatiques qui faisaient l'objet de ses constatations du 13 septembre 2001, la Cour a jugé utile de se faire sienne la proposition de votre comité directeur d'attendre la fin des discussions concernant la réforme des structures interprofessionnelles du secteur viticole pour décider de la démarche à suivre. Etant donné qu'une stratégie globale s'est entre-temps dégagée de ces pourparlers, la Cour vous demande de bien vouloir lui communiquer les détails de cette réforme dans vos meilleurs délais.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 26 juin 2002.

2.12 Fonds de remembrement des biens ruraux

2.12.1 Les constatations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 42 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, la Cour des comptes a procédé le 5 septembre 2001 dans les locaux de l'Office national du remembrement au contrôle de la gestion financière de votre établissement et de l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification de

- la légalité et de la régularité du traitement des opérations afin de déterminer si le montant de la participation financière de l'Etat et les opérations de l'Etablissement ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;

- l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion de l'Etablissement sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

1. Constatations d'ordre général

- 1.1 L'article 2 du règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 définissant les fonctions du président de l'Office national du remembrement des biens ruraux dispose que « Le président assure la représentation de l'Office dont le fonctionnement interne sera régi par un règlement d'ordre intérieur à établir par l'Office. (...) ».

Or, la Cour des comptes constate que l'Office n'a pas encore adopté le règlement d'ordre intérieur tel qu'il est prévu au règlement grand-ducal cité ci-dessus. La Cour donne à considérer qu'un règlement d'ordre intérieur est un document indispensable pour les besoins de ses contrôles vu qu'il précise et le fonctionnement de l'Office et les compétences des membres de l'Office en matière administrative et financière. A ce titre, elle se doit de demander qu'un règlement d'ordre intérieur en bonne et due forme soit établi et adopté par l'Office.

- 1.2. L'article 2b) du règlement grand-ducal du 6 décembre 1971 déterminant les modalités du contrôle de la gestion financière du Fonds de remembrement des biens ruraux par la Chambre des comptes dispose que le Fonds est obligé de remettre à la Cour des comptes « à la fin de chaque année le budget du Fonds, son compte d'exploitation et son bilan dûment approuvés par le Ministre compétent ».

La Cour des comptes constate qu'un compte d'exploitation et un bilan du Fonds font défaut. Les documents comptables relatifs à la gestion financière du Fonds sont établis selon les principes d'une comptabilité de trésorerie (Recettes - Dépenses). L'avoir net du Fonds au montant de 266.472.631 LUF se dégage des avoirs bancaires au 31 décembre 2000 et tient compte pour l'année 2000 d'un excédent des recettes sur les dépenses de 25.356.877 LUF.

Cependant, l'avoir net ne reflète pas la situation réelle du patrimoine du Fonds. En effet, il ne comprend pas les biens à inventorier tels que le matériel informatique, les équipements spéciaux ou la voiture de service acquis en 2000 et au cours des années antérieures. Dès

lors, la Cour estime qu'il convient de se départir du système actuel d'enregistrement comptable et de le remplacer par une comptabilité générale permettant la clôture annuelle sous forme d'un bilan et d'un compte de pertes et profits.

2. Constatations sur les opérations comptables

Conformément à l'article 2a) du règlement grand-ducal du 6 décembre 1971 déterminant les modalités du contrôle de la gestion financière du Fonds de remembrement des biens ruraux par la Chambre des comptes, le Fonds est obligé de lui remettre à la fin de chaque mois un décompte des recettes et dépenses avec les pièces à l'appui, certifié exact par le préposé du service.

Le contrôle effectué sur la base de ces pièces donne lieu aux constatations suivantes:

Un certain nombre de factures n'étaient pas certifiées exactes, des opérations de dépenses ont été imputées erronément et d'autres dépenses étaient appuyées de souches visa alors que des factures ou autres pièces justificatives faisaient défaut.

Par ailleurs, la Cour des comptes a procédé au contrôle des extraits de comptes bancaires. Afin de pouvoir retracer plus aisément les opérations de paiement effectuées par le biais des comptes bancaires, elle estime nécessaire qu'à l'avenir les extraits de comptes soient appuyés des avis de débit y afférents.

3. Constatations portant sur les rémunérations des agents de l'Office national du remembrement

La Cour a procédé à un contrôle portant sur les dossiers personnels de trois agents de l'Office, à savoir:

- la Secrétaire de Direction ;
- le Premier commis technique principal ;
- l'Ingénieur première classe.

3.1 Constatations d'ordre général valables pour tout le personnel rétribué par l'Office:

- Pour le calcul du montant de la rémunération brute due pour le mois de janvier 2001 (comptabilisée en décembre 2000), il a été mis en compte une valeur erronée du point indiciaire respectivement pour les fonctionnaires 495,0621 au lieu de 500,012 et pour les employés 468,7768 au lieu de 473,46038.
- Les montants retenus à titre de cotisations à l'assurance dépendance pour l'allocation de fin d'année sont inexacts. En effet, la mise en compte d'un abattement d'un quart du salaire social minimum n'est pas prévue pour les allocations de fin d'année.

- Les montants retenus sur l'allocation de fin d'année 2000 à titre de cotisation à l'assurance maladie, ne correspondent pas au taux légal de 2,6% (à l'exception d'un seul agent).

3.2 Constatations portant sur les indemnités de la Secrétaire de Direction:

- Examen de la matricule

Un premier avancement automatique au grade 8 est prévu pour le 1^{er} mars 2001, soit 3 ans après l'entrée en service en qualité d'employée D. Cette échéance pour l'avancement au grade 8 est inexacte. Même en tenant compte des dispositions de l'article 7 du contrat d'engagement qui invoque l'article 26 du règlement modifié du 1^{er} mars 1974 du Conseil de Gouvernement fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat, la réduction du délai d'attente relatif au premier avancement en grade est liée aux conditions d'âge et d'années de service prévues aux tableaux des carrières. Pour totaliser les 7 ans de service depuis l'engagement (après la mise en compte des 2 ans et 5 mois de service auprès de l'ONR dans la carrière B1), il reste 4 ans et 7 mois d'attente à mettre en compte avant un éventuel avancement au grade 8 qui de ce fait ne pourra avoir lieu avant le 1^{er} octobre 2002.

- Examen des fiches d'indemnités de 2000

Pour le calcul du montant brut de l'allocation de fin d'année 2000, il a été mis en compte une valeur erronée du point indiciaire (451.68094 mis en compte au lieu de 468.7768).

4. Constatations portant sur les frais de route et de séjour

Conformément au paragraphe 2 de l'article 15 du règlement grand-ducal du 5 août 1993 sur les frais de route et de séjour, le droit à l'indemnité de jour pour les repas principaux est établi par le fait que le fonctionnaire ou l'employé s'est trouvé en mission pendant la totalité de la période comprise entre 12 et 14 heures pour le repas de midi et entre 18 et 20 heures pour le repas du soir.

Pour un certain nombre de déclarations, la Cour a constaté que l'heure de départ ainsi que l'heure de rentrée du fonctionnaire se trouvant en mission n'ont pas été indiquées alors qu'une indemnité partielle de jour a été mise en compte. Par ailleurs, elle constate la mise en compte injustifiée d'une indemnité partielle de jour alors que le fonctionnaire ne se trouvait pas en mission pendant la totalité de la période comprise entre 12 et 14 heures.

Enfin, conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 portant nouvelle fixation de l'indemnité kilométrique pour les voitures utilisées pour les voyages de service,

la Cour relève que l'indemnité kilométrique a été fixée à 15 LUF/km à partir du 1^{er} septembre 2000.

5. Constatations portant sur les marchés publics

La Cour a effectué un contrôle portant sur huit marchés publics.

- 5.1. Concernant les marchés de gré à gré respectivement du 14 mai 1997 et 6 juillet 1998 conclus avec un bureau d'études pour l'établissement des projets de remembrement respectivement agricole à Mondorf (coût estimé à 35.275.139 LUF) et viticole à Schwebsange (coût estimé à 7.800.027 LUF), la Cour constate que les factures se présentent sous forme d'acomptes forfaitaires qui ne permettent ni le contrôle des prix unitaires prévus au marché, ni le contrôle du degré d'avancement des travaux. La Cour estime qu'une telle façon de procéder est contraire aux paragraphes 1 et 2 de l'article 38 du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989 portant institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat.

Afin de permettre le contrôle des différentes positions prévues aux contrats, la Cour demande à ce que les demandes d'acompte soient établies en tenant compte des travaux effectivement réalisés par position, déduction faite des montants déjà payés.

Par ailleurs, la Cour constate que des retenues de garantie ont été restituées alors qu'aucun procès-verbal de réception définitive n'a encore été dressé. Cette manière de procéder est contraire aux paragraphes 1 et 2 de l'article 41 du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989. En effet, une restitution des retenues de garantie est à prévoir au moment de l'établissement de la facture définitive se basant sur le procès-verbal de réception définitive de l'ensemble des travaux.

La Cour constate en outre que des travaux en régie ont été facturés et payés alors que ceux-ci ne sont pas prévus aux deux marchés en question.

Concernant plus particulièrement le marché de gré à gré du 14 mai 1997 relatif à l'établissement d'un projet de remembrement agricole à Mondorf, la Cour constate que des acomptes ont été facturés au-delà de l'année 2000 ce qui s'avère contraire aux dispositions régissant la durée des contrats conclus prévue à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Cette constatation vaut également pour le marché de gré à gré du 14 mai 1997 conclu avec le même bureau d'études privé pour l'établissement des travaux connexes au remembrement agricole de Mondorf (étude, assistance technique). En ordre subsidiaire, la Cour constate qu'un acompte forfaitaire au montant de 400.000 LUF a été facturé alors que

l'article 3 du contrat d'ingénieur du 13 mars 1997 prévoit que les honoraires sont à calculer suivant la formule: taux d'honoraires = taux de base x pourcentage total des prestations.

La Cour des comptes entend par ailleurs faire la remarque d'ordre général suivante:

Pour les travaux de remembrement ainsi que pour les travaux connexes aux travaux de remembrement, la Cour constate que l'Office a depuis des années recours à un seul et même bureau d'études. Afin de garantir l'égalité de traitement entre adjudicateurs intéressés et pour ne pas vider de leur sens les dispositions de l'article 36 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, la Cour des comptes est d'avis que la mise en concurrence de ces travaux doit être garantie.

- 5.2. En ce qui concerne le marché relatif à la construction de chemins ruraux à Dellen, la Cour a constaté que la retenue de garantie de 10% prévue à l'article 38 (3) du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989 portant institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat, n'a pas été effectuée. Le paragraphe 4 de l'article précité prévoit que la retenue de garantie de 10% peut être remplacée par une garantie bancaire ou émanant d'une mutualité de cautionnement. Or, une telle garantie faisait également défaut.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit vos observations y relatives et ce pour le 15 février 2002 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 14 décembre 2001.

2.12.2 Les observations du Fonds de remembrement des biens ruraux

J'ai l'honneur de vous faire part de la prise de position de l'ONR à l'égard du document émergé.

En guise d'introduction il y lieu d'avancer deux remarques préliminaires:

1. L'Office national du Remembrement, dans sa qualité d'établissement public, doit remplir une mission très spécifique, non comparable avec d'autres administrations étatiques ou établissements publics.

En effet, la mission délicate concerne la redistribution de la propriété privée de tierces personnes physiques ou morales. Dans sa démarche l'ONR doit suivre à la lettre une procédure très démocratique et de très longue haleine. Les remembrements agricoles,

viticoles et/ou forestiers durent au moins sept années, sinon dix années et plus (surtout les remembrements viticoles).

2. L'ONR dispose d'une équipe d'agents peu nombreuse, en tout 15 personnes y compris 3 agents détachés de l'ARBED.

Aussi est-il que l'« outsourcing » a été pratiqué dès la création de l'office en 1965.

A part la secrétaire multifonctionnelle (standard téléphonique, traitement de texte, gestion de la correspondance, comptabilité de l'ONR, traitements des agents employés publics, employés de l'Etat et pensionnés), l'ONR dispose seulement d'agents techniques (ingénieurs, ingénieurs-techniciens, employés techniques, expéditionnaires techniques) de sorte que pour les travaux purement administratifs dont notamment les traitements, les indemnités et les pensions, l'ONR doit recourir à un expert externe, en l'occurrence un fonctionnaire de l'Administration du Personnel de l'Etat (APE).

A notre avis ces deux remarques préliminaires sont indispensables pour mieux comprendre notre prise de position sur certains points ci-après.

Quant aux observations de la Cour des comptes, l'ONR répond ce qui suit:

Point 1. Constatations d'ordre général

Ad 1.1. Règlement d'ordre intérieur

La loi et les règlements grand-ducaux et ministériels en vigueur contiennent beaucoup de dispositions sur le fonctionnement interne de l'ONR, et depuis 1965, le comité de l'ONR a décidé, au cas par cas, les dispositions de fonctionnement manquantes. Elles ont été arrêtées dans les procès-verbaux respectifs.

A la demande de la Cour des Comptes en septembre 2001, j'ai dressé un résumé des décisions prises au fil des années qui a été remis à la Cour des comptes.

Pour satisfaire à la lettre au point soulevé, le comité de l'ONR adoptera dans une de ses prochaines séances le règlement d'ordre intérieur sous forme d'un texte unique.

Ad 1.2.

L'ONR a présenté pour chaque année les pièces « budget du Fonds », « compte d'exploitation » et « bilan » à Monsieur le Ministre de l'Agriculture qui les a dûment approuvés. L'ONR conteste donc qu'un compte d'exploitation et qu'un bilan du Fonds font défaut. Il est vrai que les documents comptables relatifs à la gestion financière du Fonds sont établis selon les principes d'une comptabilité de « Recettes-Dépenses », et que l'avoir net du Fonds se

dégage des avoirs bancaires au 31 décembre et tient compte des excédents de recettes sur les dépenses ou inversement. Cette méthode de présentation très transparente fonctionne sans contestation depuis 1965 et n'a donné lieu à aucune observation négative de la part du ministère de l'Agriculture, du ministère des Finances ou de la Chambre des Comptes. La forme du compte d'exploitation et du bilan repose sur les principes du budget de l'Etat (Recettes-Dépenses). En plus l'ONR n'est pas une société commerciale, mais un établissement public.

S'agissant de l'avoir net de la situation réelle du patrimoine du Fonds, il y a lieu de remarquer que pour l'Etat et/ou les établissements publics, l'amortissement des acquisitions est opérée dans l'année de l'exercice même. Les pièces des acquisitions intervenues se trouvent donc dans le paquet des factures remis à la Cour des comptes et sont imputés dans la rubrique « nouvelles acquisitions » du Fonds de remembrement.

L'ONR tient à sa disposition un inventaire précis du matériel informatique (1 serveur, 17 ordinateurs et 2 portables), de l'équipement spécial (1 théodolite, 2 photocopieurs) et des voitures de services (2 berlines et 1 voiture tout-terrain).

En plus l'ONR n'est pas équipé, faute d'agent administratif qualifié, pour dresser lui-même les pièces sous la forme demandée par la Cour des comptes - bilan et compte de pertes et profits - de sorte que le recours à une fiduciaire serait nécessaire. Le coût afférent peut être estimé entre 15000.- et 25000.- EUR/an, sans pour autant apporter un élément d'exactitude supplémentaire.

Point 2. Constatations sur les opérations comptables

Les points soulevés des signatures et de l'imputation des dépenses ont été redressés entre-temps, alors qu'à l'avenir les souches visa seront toujours accompagnées des factures ou pièces justificatives y relatives.

Au sujet du contrôle des extraits, l'ONR propose de remplacer les avis de débit demandés par la Cour des comptes par les extraits collectifs « multi-line » de la BCEE, qui regroupent toutes les opérations.

Point 3. Constatations portant sur les rémunérations des agents de l'Office national du Remembrement

Ad. 3. 1.

Les valeurs des points à faire valoir pour les mois de janvier nous sont communiquées avec une ou deux semaines de déphasage de la part de l'APE avec l'expédition des indemnités, de sorte

que les redressements sont opérés chaque fois au mois de janvier même avec l'indemnité versée pour le mois de février. Les autres points soulevés ont été redressés entre-temps.

Ad 3. 2. Matricule

Il est vrai que la matricule émanant de l'APE pour la secrétaire qui a été remise à la Cour des Comptes contient une faute de date dans l'avancement au grade 8.

Or cette faute ne figure pas sur la matricule de l'ONR tenue en parallèle, de sorte que l'avancement au grade n'a pas été opéré comme prévu à la matricule émanant de l'APE, mais va être effectué à la date du 1^{er} octobre 2002, comme calculé et vérifié par la Cour des comptes.

En matière des fiches d'indemnités de 2000, il y lieu de faire la même remarque que sub 3.1.

Point 4. Constatations portant sur les frais de route et de séjour

Les points soulevés ont été redressés entre-temps.

Point 5. Constatations portant sur les marchés publics

Ad 5. 1. - Alinéa 1

Les acomptes présentés sous forme forfaitaire sont contrôlés et certifiés exacts par les agents avant la liquidation des montants. L'ONR tient à préciser que l'appréciation des quantités surfaciques exactes n'est connue qu'en fin de remembrement, c'est-à-dire après le nouveau mesurage des parcelles, de sorte que l'approche des acomptes forfaitaires est justifiée pour ne pas risquer des erreurs aux conséquences néfastes. Cette explication a été fournie à la Cour des comptes lors de l'entrevue du 5 septembre 2001 en nos bureaux.

Ad 5.1. - Alinéa 2

L'ONR est d'accord à respecter cette approche pour toutes les positions possibles et non contraires au principe énoncé à l'alinéa 1.

Ad 5.1. - Alinéa 3

Etant donné que les délais des remboursements portent sur 7, 10 années et plus, il serait irresponsable de retenir la garantie sur des prestations exécutées il y a 5, 10 voire 15 années. Etant donné qu'une procédure de remembrement comporte quatre grandes phases (périmètre, taxation, lotissement, rôle contributif) et 14 étapes différentes (... enquêtes, taxation, réception des vœux, lotissement, mensuration, etc.), il a été convenu qu'après chaque phase respectivement étape marquante, où la fin des opérations peut être constatée, de restituer la

garantie pour cette partie. A cet effet un article spécial sera inséré au cahier spécial des charges pour les projets de remembrements futurs.

Ad 5.1. - Alinéa 4

Chaque marché comprend une liste des prix officiels de l'OAI pour les prestations en régie. Elle fait partie intégrante de tout marché conclu et est approuvée par Monsieur le Ministre de l'Agriculture. Pour les contrats les plus récents des positions de régie font partie de chaque dossier, vu que le recours aux prestations en régie devient plus significatif, surtout suite aux desiderata spécifiques de la conservation de la nature.

Ad 5.1. - Alinéa 5

Pour répondre et satisfaire au problème de l'article 37b de la loi modifiée du 27 juillet 1936, tous les marchés en cours ont été prolongés en bloc en date du 16 octobre 2001 par le comité de l'ONR et en date du 19 octobre 2001 par Monsieur le Ministre de l'Agriculture.

Ad 5.1. - Alinéa 6

Mêmes remarques que sub alinéa 5 et alinéa 1.

Ad 5.1. - Alinéa 7

Le recours au même bureau d'études s'explique du fait d'un marché national relativement restreint, mais très spécifique.

Le bureau d'études doit:

- 1) satisfaire à des connaissances multidisciplinaires: ex: agronomie, génie rural, pédologie, génie civil, remembrement, mensurations, environnement naturel, etc.,
- 2) savoir négocier en langue luxembourgeoise avec les propriétaires et exploitants, et
- 3) coordonner toutes ces spécialités sous sa propre responsabilité.

De temps en temps l'ONR procède à des appels de candidatures pour bureaux d'études intéressés aux travaux de l'ONR. Le dernier appel d'offre a eu lieu au mois d'octobre 2001 et a donné le résultat suivant:

- | | |
|--|------------------|
| 1. Bureau Kneip & associés | 14.629.777.- LUF |
| 2. Groupe d'études (E+H Consult / Geotop S.A.) | 40.882.350.- LUF |

Des appels de candidatures seront poursuivies à l'avenir pour satisfaire aux critères de la mise en concurrence.

Ad 5.2.

L'entrepreneur des travaux avait proposé le dépôt d'une lettre de garantie pour éviter la retenue des 10% de garantie, mais avait oublié de la déposer.

A la première réclamation de la part de l'ONR, elle fut remise. Une copie a déjà été envoyée à la Cour des comptes en date du 17 septembre 2001.

2.12.3 Les recommandations de la Cour des comptes

En réponse à vos observations formulées dans votre lettre du 6 février 2002, la Cour des comptes entend faire les recommandations suivantes :

Concernant le point 1.2. des constatations d'ordre général

Dans l'état actuel des choses, la Cour considère que les méthodes et outils de comptabilité utilisés par l'ONR ne sont guère adaptés à l'évolution en volume et en valeur des travaux réalisés ou à réaliser au cours d'un exercice de sorte que la qualité des données produites ne correspond plus aux exigences d'une organisation moderne d'un établissement public en matière d'enregistrement comptable.

S'il est vrai que la présentation des documents comptables relatifs à la gestion financière du Fonds n'a donné lieu à aucune objection dans le passé, la Cour des comptes recommande néanmoins à l'Office national de Remembrement (ONR) de changer la technique de l'enregistrement comptable actuellement utilisée.

L'introduction d'une comptabilité générale de type commercial permettrait de prendre en compte non seulement les recettes et les dépenses en termes de valeur (comptabilité de trésorerie) mais aussi les opérations de crédit et d'intégrer la notion de créance et de dette (comptabilité de patrimoine).

La comptabilité générale permettrait en outre d'enregistrer la dépréciation de la valeur d'acquisition d'équipements et de matériaux spécifiques suivant des règles d'amortissement clairement identifiables.

En plus, les mouvements liés à l'activité d'exploitation courante de l'ONR ainsi que ceux résultant d'opérations financières et exceptionnelles pourraient être retracés dans un compte de pertes et profits (produits et charges).

Aussi la Cour considère-t-elle encore qu'il est dans l'intérêt de l'ONR de veiller au respect des critères et principes essentiels de la tenue d'une comptabilité afin de générer des informations

fiables et fidèles sur la situation patrimoniale globale de l'ONR et non seulement sur la situation des liquidités en comptes bancaires à la fin d'un mois ou d'une année déterminés.

La Cour estime enfin que le manque d'un agent administratif qualifié ne peut pas être avancé comme argument valable pour ne pas produire le compte d'exploitation et le bilan (états financiers) au sens des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Elle est encore d'avis que le recours à une fiduciaire pour établir les comptes annuels (états financiers) conformes aux textes législatifs n'est pas de mise étant donné qu'il existe sur le marché des programmes de comptabilité permettant de tenir une comptabilité générale de type commercial sans pour autant engendrer des dépenses exorbitantes à charge de l'ONR. Le coût d'acquisition d'un tel logiciel ne devrait en principe pas dépasser +/- 2.000 EUR.

Concernant le point 5.1. des constatations portant sur les marchés publics

1. Au cas où l'ONR continue à retenir, dans le cadre des marchés de gré à gré conclus avec les bureaux d'études pour l'établissement des projets de remembrement, l'approche des acomptes forfaitaires, la Cour estime que ceux-ci doivent être appuyés par les constats établissant le degré d'avancement des travaux tel que prévu au paragraphe 1 de l'article 38 du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989 portant institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat.

Pour permettre à un moment donné un contrôle du degré d'avancement des travaux, les demandes d'acomptes successives doivent tenir compte de l'intégralité des travaux réalisés, déduction faite des acomptes forfaitaires déjà payés.

Il est entendu que le procès verbal de réception définitive tient compte de tous les travaux effectivement exécutés suivant les positions et les prix unitaires prévus aux contrats approuvés.

2. En ce qui concerne le recours au même bureau d'études pour l'élaboration de projets de remembrement, la Cour est d'avis qu'il existe sur le marché plusieurs bureaux d'études spécialisés dans le domaine de travaux géométriques et recommande dès lors à l'ONR qu'à l'avenir ces travaux fassent l'objet de contrats à passer par voie de soumission publique.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 août 2002.

2.13 Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg

2.13.1 Les constatations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 36 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement pour l'exercice se terminant au 31 décembre 2000.

Le contrôle de la Cour a consisté dans la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ;
- de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du Fonds sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations de la Cour des comptes:

1. La structure et le fonctionnement interne du Fonds

1.1. Structure interne

D'après l'article 37 de la loi modifiée de 1961 relative à la création d'un Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg, le Fonds est administré par un comité-directeur, seul organe décisionnel du Fonds prévu par cette loi. Les décisions du comité-directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics.

Cependant, par arrêté ministériel du 29 mai 1989, l'organisation du Fonds a été complétée par un comité exécutif « chargé, sans préjudice des attributions réservées par la loi au comité-directeur du Fonds et à son autorité de tutelle, de l'administration, de la direction et de la gestion journalière des activités découlant du concept de développement arrêté par le Fonds ». Ce comité est actuellement composé de deux membres. Le Président du comité-directeur assure également la fonction de président du comité exécutif.

Dans sa motivation, l'arrêté ministériel du 29 mai 1989 a précisé « (...) qu'il paraît indiqué d'instituer un organe exécutif dont la mission, limitée dans le temps, consiste à s'occuper de tous les actes d'administration et de disposition nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objectif du Fonds dont le comité-directeur définit, sous l'autorité du ministre de tutelle, la politique générale ».

D'après l'arrêté ministériel du 21 décembre 1999 « ne sont subordonnées à l'approbation du Ministre des Travaux publics, les décisions prises par le comité exécutif dans l'exécution de sa mission pour autant que ces décisions se situent dans le cadre de l'exécution du concept et du développement d'ensemble décidé par le comité-directeur du Fonds et approuvé par son autorité de tutelle ». L'arrêté ministériel prévoit « qu'il échet de laisser au comité exécutif, dans le cadre de sa mission définie par l'arrêté ministériel du 29 mai 1989 précité, toute la latitude nécessaire pour réaliser les travaux et atteindre les objectifs définis par le comité-directeur ».

D'après les explications des responsables du Fonds, l'article 41 de la loi modifiée de 1961 laisse une certaine latitude à ce dernier pour se procurer les moyens nécessaires à l'exécution de sa mission, c.-à-d. il lui permet, sur autorisation préalable du ministre des Travaux publics, de se doter de structures exécutives par tous les moyens qui lui semblent appropriés. Cet article dispose que « dans la mesure de ses moyens, l'Etat met à la disposition du Fonds les services, l'équipement et les installations nécessaires. Le Fonds peut, sur autorisation préalable du ministre des Travaux publics, s'assurer tous autres concours pour lui permettre d'exécuter sa mission ».

Selon la Cour, les dispositions de la loi modifiée de 1961 sont d'interprétation stricte. Or, la création du comité exécutif montre que, par une interprétation extensive de l'article 41 de la loi modifiée de 1961, la structure interne du Fonds ne correspond plus à celle prévue par la loi modifiée de 1961. La loi organique du Fonds n'a pas seulement instauré le comité-directeur comme seul instrument d'administration, mais elle exige également que toutes les décisions du comité-directeur soient approuvées par le ministre de tutelle.

1.2 Fonctionnement

L'article 39 de la loi modifiée de 1961 précise que, d'une part, la gestion courante se rapportant aux travaux à exécuter appartient à l'ingénieur en chef-directeur de l'administration des Ponts et Chaussées et que, d'autre part, « les négociations des terrains se feront par l'administration des Ponts et Chaussées et l'administration de l'Enregistrement et des Domaines ». Deux administrations de l'Etat sont donc, suivant leur compétence respective, en charge pour assurer les travaux du Fonds:

- l'administration des Ponts et Chaussées pour les travaux courants de voirie et de canalisation ;
- l'administration de l'Enregistrement et des Domaines pour l'acquisition des terrains.

Pour la réalisation de ses objectifs, le Fonds s'appuie principalement sur l'administration des Ponts et Chaussées. Cependant, au vu du volume des activités de ces dernières années, le Fonds a fait, à côté de l'administration des Ponts et Chaussées, de plus en plus appel à des bureaux

d'études extérieurs pour assurer le déroulement de ses activités, dont également celles de l'exécution des opérations financières du Fonds.

En ce qui concerne plus particulièrement l'administration des Ponts et Chaussées, le président du Fonds a approuvé, en date du 18 février 2000, une demande d'allocation de crédit de 14.500.000 LUF de cette administration. Il s'agit d'une demande d'allocation de crédit destinée à adapter le parc des engins aux nouveaux défis posés par l'extension de l'urbanisation du plateau de Kirchberg, comme le nouveau parc « Klosegroendchen » ou encore les plantations le long des nouveaux axes routiers.

A noter que cette décision n'a pas été approuvée par la ministre des Travaux publics. S'y ajoute que la Cour a constaté lors de son contrôle que des responsables de l'administration des Ponts et Chaussées ont pu engager le Fonds pour des dépenses qui ne sont pas couvertes par de telles autorisations de crédit.

Les insuffisances ainsi relevées mettent en évidence les problèmes résultant du défaut de procédures internes uniformes et de l'absence d'un plan d'organisation approprié. La Cour estime que les entités auditées sont supposées disposer d'un plan d'organisation, qui définit et affecte les responsabilités et identifie les canaux d'information relatifs à tous les aspects de leurs activités, y compris les procédures de contrôle interne. Toute délégation de pouvoirs et de responsabilités doit y être clairement précisée.

Au vu des changements intervenus au niveau de la structure du Fonds, la nécessité d'un règlement d'ordre intérieur s'impose. La Cour avait déjà relevé, lors de son contrôle des comptes financiers pour l'exercice 1999, le fait que le Fonds ne dispose pas d'un règlement d'ordre intérieur. Un tel règlement devrait notamment prévoir la séparation des fonctions principales au niveau de l'exécution des opérations financières du Fonds, à l'instar du principe retenu à l'article 8 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

2. Les collaborateurs et les chargés d'études

2.1 Les collaborateurs du comité exécutif

La Cour a procédé au contrôle des contrats de quatre collaborateurs du Fonds. Une remarque préliminaire s'impose à leur égard.

Il s'agit ici d'architectes et d'ingénieurs qui sont qualifiés de collaborateurs par le Fonds. Leur situation se caractérise par le fait que la plupart d'entre eux travaillent de manière régulière et prolongée pour le compte du Fonds sur base de contrats d'experts, et ce souvent pour une durée supérieure aux limites légalement retenues.

Du point de vue de la législation sur les marchés publics, ce cas de figure est difficilement compatible avec les dispositions des articles 36 à 38 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 37 de la loi précitée, cet article retient comme principe que les marchés publics ne peuvent être conclus pour un terme dépassant la durée d'un exercice. Dans deux cas précis, il est permis de déroger au principe de l'annualité, à savoir lorsqu'il s'agit de baux de location et d'entretien ou lorsqu'en raison de l'importance ou de la spécialité des travaux, fournitures ou services, des marchés ne peuvent être réalisés pendant l'exercice où ils sont conclus.

Pour le surplus, la Cour souhaite faire les constatations particulières suivantes:

- a) En ce qui concerne la situation d'un architecte urbaniste travaillant pour le Fonds, il a été décidé en date du 15 janvier 1999 de proroger sa mission. Cette décision du Fonds n'a pas été approuvée par le ministre des Travaux publics.

Pour le surplus, cette mission a été une première fois confiée à ce collaborateur du Fonds au courant de l'année 1990 et elle a été prorogée à plusieurs reprises par la suite. Cette situation n'est guère compatible avec les dispositions de l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

- b) Pour ce qui est du contrat d'une collaboratrice du Fonds datant du 17 décembre 1997, la décision du comité-directeur ainsi que l'approbation du ministre des Travaux publics font défaut.
- c) À noter qu'un architecte de la ville de Luxembourg a été initialement détaché par la ville de Luxembourg auprès du Fonds de rénovation de la Vieille Ville. Les conditions du détachement auprès du Fonds de rénovation de la Vieille Ville ont été fixées par courrier du 3 mars 1994. Cet accord dispose que:

- la ville de Luxembourg procédera à un détachement temporaire renouvelable pour la durée d'un an ;
- l'architecte assurera à partir de cette date et pour la durée de son détachement la mission de chef de projet pour les besoins du Fonds, ceci à plein temps, entièrement et exclusivement sous la direction du comité-directeur du Fonds de rénovation de la Vieille Ville.

En réalité, et contrairement aux dispositions dudit accord, l'architecte travaille pour les deux établissements publics, à savoir le Fonds de rénovation de la Vieille Ville et le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg. Le Fonds de rénovation de la Vieille Ville a donc pris la décision de faire une ventilation des honoraires de cet architecte. En date du 12 mai 1997, le président du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du

Plateau de Kirchberg fait part au président du Fonds de rénovation de la Vieille Ville qu'il prendra en charge une quote-part de 25% du salaire revenant à l'architecte. Ce forfait est arbitraire dans la mesure où le temps de travail de l'architecte s'agence en fonction des priorités/projets des deux établissements publics. Par ailleurs, cette décision, bien qu'approuvée par le ministre des Travaux publics, n'a pas été soumise au comité-directeur du Fonds du Kirchberg.

Au vu des considérations précédentes, une nouvelle convention est à signer entre parties.

2.2 Les chargés d'études

En date du 28 février 2000, le Fonds a conclu un contrat de coordination générale avec un bureau d'études. Le contrat a été conclu « pour une durée d'environ 6 années » (article 6).

Cette disposition du contrat est contraire à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat qui retient comme principe que les marchés publics ne peuvent être conclus pour un terme dépassant la durée d'un exercice.

3. Le personnel engagé par le Fonds

3.1 Le régime juridique des agents du Fonds

Pendant l'exercice 2000, l'effectif du Fonds a été de 15 agents, dont 11 ouvriers et 4 employés. D'après les explications fournies par le président du Fonds, le régime juridique des agents de l'Etat s'applique au personnel du Fonds.

Dans le cadre de l'élaboration du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000, il a été projeté, par une décision du Conseil de Gouvernement du 18 août 1999, de régulariser la situation de 13 agents du Fonds, dont 9 ouvriers et 4 employés. Ces agents du Fonds ont exercé des missions d'entretien technique et de gestion dans des bâtiments appartenant à l'Etat (Bâtiment Tour et Centre de Conférences à Luxembourg-Kirchberg).

Les agents du Fonds n'ont finalement été régularisés que par le biais de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001. Contrairement à la décision du Conseil de Gouvernement du 18 août 1999, la situation de seulement 6 agents a été régularisée (4 ouvriers et 2 employés). A partir du 1^{er} janvier 2001, ces agents du Fonds ont été repris par l'administration des Bâtiments publics aux motifs qu'il s'agissait de personnes engagées par le Fonds et mises à la disposition de l'administration des Bâtiments publics dans le cadre de la gestion du Bâtiment Alcide de Gasperi et du Centre de Conférence à Luxembourg-Kirchberg (article 16 du budget 2001: « Personnel du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg repris par l'Etat »). Aucune raison apparente n'a été fournie pour expliquer le fait d'avoir réduit le nombre des agents à régulariser de 13 à 6.

En prenant plus particulièrement en considération les contrats de travail de ces six agents, tous conclus au début des années 80, force est de constater que l'objet de ces contrats est le même. Suivant l'article 4, l'agent en question « est attaché au service d'entretien du centre européen Kirchberg de l'administration des Bâtiments publics ». L'article 5 de ces contrats précise qu'en cas de besoin, l'agent « s'engage à participer à tous autres travaux rentrant dans les attributions de l'administration des Bâtiments publics ou du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg ».

En ce qui concerne les agents qui travaillent actuellement pour le Fonds, le contrat de travail d'un ouvrier datant du 9 mars 1984 est identique à ceux des agents qui ont été régularisés. Dès lors, la Cour demande des précisions quant aux tâches de ce dernier.

D'une façon générale, il importe de souligner qu'à défaut d'un plan d'organisation, la Cour n'est pas à même de se prononcer sur l'affectation et les tâches des agents qui sont à charge du Fonds.

3.2 Les rémunérations des agents du Fonds

La Cour a pour la première fois procédé au contrôle des rémunérations des agents du Fonds. La fiduciaire chargée de la comptabilité du Fonds a sous-traité, à l'insu de ce dernier, le calcul des rémunérations à une autre fiduciaire. Les erreurs et les omissions décelées par la Cour dans les calculs ont mis en évidence les problèmes que cette dernière a rencontrés au niveau du calcul des rémunérations.

A titre indicatif, il y a lieu de noter que, parmi les 6 agents contrôlés, aucune rémunération de base pour l'exercice 2000 n'a été correctement calculée. Pour deux de ces agents, l'échelon de base appliqué a été trop élevé. Pour les quatre autres, à l'inverse, l'échelon de base mis en compte est trop bas. Hormis pour les deux employés qui sont actuellement sous contrat auprès du Fonds, les montants bruts calculés sont inexacts pour l'ensemble des autres agents du Fonds.

En ce qui concerne le statut juridique de ces deux employés, la Cour est arrivée à la conclusion que le régime légal des employés privés leur est applicable et non pas celui des employés de l'Etat, et ce notamment au vu de l'article 2 de ces contrats de travail précisant que « l'employé est engagé comme employé privé ». Il serait cependant souhaitable de reconsidérer cette situation pour éviter que deux régimes juridiques distincts s'appliquent aux agents du Fonds.

Par ailleurs, les contrats de travail en question ne fixent aucune autre rétribution accessoire au profit de ces employés. L'analyse des pièces a cependant permis de constater que les deux employés bénéficient de l'allocation d'un 13^{ème} mois. Il serait souhaitable qu'un avenant soit conclu pour adapter les contrats de travail sur ce point.

Il échet de constater que pour deux autres employés, ayant travaillé pour le Fonds jusqu'au 31 décembre 2000, un acompte total de 290.000 LUF a été payé et comptabilisé en 2000 à titre d'avances sur les indemnités de janvier 2001. Il s'agit ici d'une pratique courante pour les employés de l'Etat qui reçoivent leurs indemnités à l'avance. Les deux employés ont cependant cessé leurs fonctions respectives auprès du Fonds pour être engagés, à partir du 1^{er} janvier 2001, à tâche complète, comme employés de l'Etat auprès des services de l'administration des Bâtiments publics. La restitution des avances indûment touchées et comptabilisées reste à documenter.

4. Les prises de participations financières

Par décision du 10 mars 2000, le Fonds a participé, en tant qu'actionnaire, à l'augmentation du capital de la Société Immobilière du Parc des Expositions avec un montant de 32.000.000 LUF.

La Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité qui est propre au régime des établissements publics n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé. Même entendu dans un sens large, le principe de la spécialité interdit aux établissements publics d'exercer des compétences que les textes législatifs ne leur confèrent pas. Les établissements publics n'ont d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément attribuées.

Au vu de ces considérations et notamment en l'absence d'une autorisation légale, la Cour est d'avis que les prises de participations financières du Fonds dans des entités ou des personnes morales ne sont pas possibles. En effet, l'étendue du pouvoir de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics risquerait de se trouver fortement entamée dans l'hypothèse où l'autonomie d'un établissement public comporterait la libre capacité d'affectation de ses ressources à des prises de participation dans d'autres entités ou personnes morales.

5. L'article 99 de la Constitution

Certains projets de construction du Fonds qui sont actuellement en cours dépassent les seuils légaux prévus en application de l'article 99 de la Constitution (exemple: réaménagement de l'avenue J.F. Kennedy à Luxembourg-Kirchberg, lot II - tronçon ouest, montant après adjudication publique: 646.964.418 francs (TVA au taux de 15% et au montant de 84.386.663.- francs comprise)).

L'article 99 de la Constitution dispose entre autres que « (...) toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale (...) ».

Pour savoir si l'article 99 de la Constitution est d'application en la matière, il importe de prendre en considération le régime juridique du Fonds. Le seul fait que le Fonds jouit d'une personnalité juridique propre ne suffit pas, d'après la Cour, pour conclure qu'il soit exclu du champ d'application de cet article de la Constitution.

En effet, le Fonds se caractérise par le fait qu'il est une personne morale de droit public ayant un caractère autre qu'industriel et commercial et qu'il est chargé par une disposition législative de gérer des services publics déterminés en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, et ce sous le contrôle tutélaire de l'Etat dont il est détaché par application du principe de la décentralisation par services.

Les acquisitions du Fonds, les grands projets d'infrastructure réalisés ou les bâtiments considérables construits par ce dernier sont à considérer comme faisant partie du domaine public. L'administration de ces biens, rentrant dans un patrimoine spécial affecté à la réalisation d'une fin d'intérêt général, est partant soumise aux règles générales de gestion des biens domaniaux. Les dispositions de l'article 99 de la Constitution devraient donc trouver application.

6. Les prescriptions de la législation sur les marchés publics

Les défaillances décelées par la Cour au niveau de l'application de la législation sur les marchés publics sont identiques à celles rencontrées depuis des années auprès des départements ministériels: fractionnement des commandes pour éviter les seuils légaux (saucissonnage), recours excessif aux hypothèses d'exception, marchés de gré à gré conclus ex post ou encore non-respect des règles de procédure. Il est à relever plus particulièrement que, contrairement aux dispositions de l'article 37 de la loi modifiée de 1961, les décisions du Fonds d'attribuer les marchés publics par voie de soumissions publiques ne sont pas approuvées par le ministre des Travaux publics.

Par ailleurs, le Fonds s'est assuré, par une décision du 28 mars 2000 dûment approuvée par la ministre des Travaux publics, les services d'un architecte. D'après l'article 1^{er} point 1) du contrat entre parties, cet architecte effectue en tant que consultant du Fonds « toute prestation de conseil en matière culturelle et de relations extérieures que le Fonds lui confiera ». Les prestations de cette dernière se chiffrent pour l'exercice 2000 à 2.350.884 LUF.

A noter que le présent contrat a été conclu par voie de marché de gré à gré. Le recours à la procédure d'exception a été motivé par le fait qu'il s'agit en l'espèce de prestations d'ordre scientifique et artistique. Or, les prestations sous rubrique, même si on les qualifie d'ordre scientifique ou artistique, comme l'a fait le Fonds, au sens de l'article 36.2 de la loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat, ne justifient pas le recours au marché de gré à gré en raison des possibilités d'offres du marché.

A ce titre, la Cour a également constaté que la première facture de l'architecte pour un montant de 224.000 LUF (TTC) date du 1^{er} avril 2000. Cette facture, qui n'est d'ailleurs ni certifiée ni arrêtée, est libellée de la manière suivante:

« Le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg accepte de payer (...), en guise d'acompte sur ses prestations à venir, soit

- rédactionnel Rapport Fonds 1999 ;
- recherche iconographique et début de travail avec les graphistes rapport 1999 ;
- traduction « Von der grünen Wiese zur Stadt », Ina Nottrot ;

la somme de 200.000 + 24.000 (TVA 12%) = 224.000.- francs (...).»

La Cour estime qu'il ne s'agit pas en l'espèce de prestations à venir, mais bien de travaux déjà accomplis. Dans ce cas, il y a lieu de conclure que cet architecte a déjà travaillé pour le compte du Fonds en l'absence de tout contrat préalablement conclu entre parties.

7. Constatations diverses

7.1 Suites réservées au rapport de la Cour concernant la gestion financière du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg de l'exercice 1999.

7.1.1 Lors de son contrôle des comptes financiers du Fonds pour l'exercice 1999, la Cour a insisté à ce que les états financiers du Fonds soient soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprise, en sus de celui de la Cour des comptes. Elle constate que, jusqu'à présent, aucune décision n'est intervenue à ce sujet.

7.1.2 Il échet de rappeler que, lors de sa séance du 29 juillet 1987, le Conseil de Gouvernement a décidé, en ce qui concerne les annuités résultant des contrats de location-vente concernant des immeubles loués par l'Etat pour les besoins des Institutions Européennes, que les dépenses sont à effectuer par l'intermédiaire du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Kirchberg. Ces dépenses ont ainsi disparu du budget de l'Etat proprement dit. Le Fonds pour sa part a comptabilisé ces opérations hors bilan. D'après les explications fournies par la ministre des Travaux publics lors du contrôle des comptes financiers du Fonds pour l'exercice 1999, les comptes afférents devraient à nouveau figurer au budget de l'Etat à partir de l'exercice 2001.

Comme la Cour l'avait déjà souligné lors de son contrôle pour l'exercice 1999, les opérations ainsi assurées par le Fonds ne rentrent pas dans le cadre légal de ce dernier (article 1^{er} de la loi modifiée de 1961). En effet, en vertu du principe de la spécialité, les attributions d'un établissement public se limitent à celles qui sont expressément prévues par la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Cour a également souligné lors de son contrôle des comptes pour l'exercice 1999 qu'« à l'égard d'un tel choix, la question du respect des principes de l'universalité et de la véracité du budget de l'Etat se pose ». Cette remarque garde toute sa pertinence pour les états financiers de l'exercice 2000.

7.2 Contrat de location-vente

Le contrat de location-vente concernant l'immeuble Hémicycle est venu à échéance le 31.12.1999. Au sujet du transfert de propriété dudit bâtiment prévu à partir du 1^{er} janvier 2000, les responsables du Fonds ont expliqué que le transfert de propriété n'a pas encore eu lieu et que par conséquent la gestion continue d'être assurée par l'immobilière. C'est la raison pour laquelle les frais de gestion annuels de l'Hémicycle à concurrence de 3.191.968 LUF ont été pris en charge par le Fonds au cours de l'exercice 2000.

La Cour ne peut pas partager ce point de vue alors que les clauses du contrat de location-vente et du contrat de concession des 19 novembre 1980 sont claires. En effet, il est stipulé qu'à partir de l'échéance du 31 décembre 1999, la propriété du bâtiment revient de plein droit à l'Etat. Le constat du transfert de propriété se fera « par acte authentique ou simple déclaration du ministre des Finances, constatée par l'administration des Domaines » (article V de la convention du 19 novembre 1980).

Selon la Cour, prendre en charge au-delà de l'exercice 1999 le paiement de frais de gestion, revient à grever indûment les comptes financiers du Fonds, respectivement de l'Etat.

En ce qui concerne la cession des droits de superficie portant sur le terrain de l'Hémicycle, celle-ci a été accordée par le Fonds pour une durée de 20 ans à partir du 1^{er} janvier 1980. Dans le rapport d'activité 2000 du Fonds, il est précisé sous le point 5.3. (« terrains grevés d'un droit de superficie ou d'emphytéose », page 85) que « le Fonds a accordé à différentes sociétés et organismes des droits de superficie ou d'emphytéose pour une durée variable. A l'expiration de ces droits de superficie, la propriété des terrains et bâtiments passera au Fonds ». Dans le cadre du présent dossier, la Cour n'a cependant pas pu constater que des reprises de terrains ont été comptabilisées pendant l'exercice 2000.

7.3 Bâtiment Jean Monnet

En ce qui concerne le litige entre le Fonds et la Commission des Communautés Européennes concernant le bâtiment Jean Monnet, un protocole d'accord a été conclu en date du 12 décembre 1999. En vertu de cet accord, la Commission s'engage à payer dans un premier temps uniquement la moitié du loyer dû en attendant le résultat d'une expertise qui déterminera la valeur de location effective du bâtiment. Actuellement l'expertise est toujours en cours.

Au courant de l'exercice 2000, la somme de 78.743.928 LUF, représentant une partie du loyer à recevoir pour l'année 1999, a été comptabilisée comme perte. Suivant les explications fournies par le Fonds, la fiduciaire a appliqué le principe de prudence. Ainsi est-il que les produits à recevoir, datant d'une année antérieure, sont comptabilisés comme perte exceptionnelle. Si les sommes dues vont rentrer plus tard, elles seront comptabilisées comme produit exceptionnel.

La Cour ne partage pas le point de vue ainsi exprimé. En effet, les négociations entre parties, en ce qui concerne la valeur locative de ce bâtiment, n'ont pas encore abouti. En vertu de l'article 5.01. de cet accord, les parties procéderont, après la conclusion d'un nouveau contrat de bail, au décompte de l'indemnité d'occupation. Aussi longtemps qu'un tel décompte n'est pas établi, les loyers qui restent en souffrance ne sauraient être considérés comme une perte.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit vos observations y relatives et ce pour le 15 février 2002 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre des Travaux publics.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 14 décembre 2001.

2.13.2 Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg

Les constatations faites par la Cour des comptes concernant le contrôle de la gestion financière du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg de l'exercice 2000 donnent lieu aux observations qui suivent:

Avant de répondre, point par point, aux constatations de la Cour, l'observation générale suivante s'impose:

A la demande du Gouvernement l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht (IEAP) vient d'élaborer une étude sur les critères relatifs à la création d'établissements publics au Luxembourg.

Cette étude a confirmé « qu'il existe à l'heure actuelle au Luxembourg une multitude d'établissements publics et une grande disparité quant au statut, au fonctionnement, à l'objectif et au statut du personnel de ces organismes. Ainsi, le droit administratif luxembourgeois n'opère pas de classification entre différents types d'établissements publics, à la différence de la France où la distinction est faite entre les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), qui se caractérisent par un

régime juridique homogène. Dans ce contexte, l'IEAP voudrait avant toute chose recommander aux décideurs luxembourgeois d'apporter des améliorations à la situation existante, notamment pour des raisons de transparence, d'efficacité et de sécurité juridique. »

L'étude de l'IEAP continue « Comme déjà observé dans le chapitre précédent, la notion luxembourgeoise d'établissement public n'est rattaché à aucun objet particulier, ni à une catégorie déterminée de services publics. De ce fait les établissements publics échappent à toute classification typologique qui tente de les regrouper selon le domaine d'activité couvert.

En tenant compte du statut de l'établissement public au Luxembourg, qui se caractérise par une multiplicité de règles, l'IEAP préconise pour l'avenir l'élaboration d'une loi-cadre fixant clairement les critères à remplir pour la création d'un nouvel établissement public. »

Et l'étude de conclure « L'IEAP propose de fixer dans cette loi-cadre, comme principal critère déterminant la notion d'établissement public, les cinq caractéristiques déjà abordées dans l'étude:

1. la personnalité juridique autonome,
2. la personnalité publique de l'appartenance au secteur public,
3. la spécialité de l'objet,
4. l'autonomie administrative,
5. l'autonomie financière.

Il résulte de cette étude, si besoin en était, qu'à défaut d'une législation générale, les établissements publics luxembourgeois fonctionnent d'après leurs propres lois organiques qui se caractérisent, comme on l'a vu plus haut, par une multiplicité de dispositions disparates.

La référence à la doctrine ou aux auteurs n'arrange pas d'avantage les choses puisque ces références sont très souvent différentes d'un auteur à l'autre ou d'un pays à l'autre.

Il s'ensuit qu'une insécurité juridique certaine entoure dans notre pays la notion d'établissement public.

Tant que cette insécurité persiste, une appréciation rigoureuse des activités des établissements publics existant au Grand-Duché de Luxembourg paraît difficile sinon aléatoire.

La prise de position qui suit s'inscrit dans le cadre de cette observation générale.

1. La structure et le fonctionnement du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg (FUAK)

ad 1.1. Structure interne

La Cour des comptes constate que la loi organique du FUAK n'a pas seulement institué le comité-directeur comme seul instrument d'administration, mais elle exige également que toutes les décisions du comité-directeur soient approuvées par le ministre de tutelle.

Cette constatation est exacte et est exécutée comme telle par le FUAK dont toutes les décisions sont prises par le comité-directeur et approuvées par le ministre de tutelle.

Au regard du volume considérable des travaux entrepris par le FUAK dans le cadre de la réhabilitation du plateau de Kirchberg, le Ministre des Travaux Publics a institué le 29 mai 1989 un comité exécutif chargé de préparer et d'exécuter les décisions du comité-directeur.

La création de ce comité exécutif se base sur les dispositions de l'article 41 de la loi organique du FUAK que stipule que « le Fonds peut, sur autorisation préalable du Ministre des Travaux Publics, s'assurer tous autres concours pour lui permettre d'exécuter sa mission ».

L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 29 mai 1989 instituant ce comité exécutif précise qu'il sera « composé de 3 membres au plus » et qu'il est chargé « sans préjudice des attributions réservées par la loi au comité-directeur du FUAK et à son autorité de tutelle, de l'administration, de la direction et de la gestion journalières des activités découlant du concept de développement arrêté par le FUAK ».

Le même article 1^{er} stipule que « le comité exécutif est présidé par un président qui en coordonne et dirige les travaux ».

Pour garantir une cohérence optimale dans la démarche des travaux le président du comité-directeur assure également la fonction de président du comité exécutif.

A cet égard il est rappelé que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a défini comme suit les attributions du président du FUAK dans un jugement rendu le 21 novembre 1962 (affaire Bastian): « Attendu que d'après l'art. 12 (de la loi organique du FUAK) le président représente le Fonds dans les actes publics et privés et devant les juridictions; qu'il résulte de ce texte que le président se trouve investi d'un mandat légal général s'étendant à tous les actes publics et privés comme aussi à la représentation en justice ».

Enfin, l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 29 mai 1989 dispose encore qu'« avec l'accord du ministre de tutelle, le comité exécutif peut s'adjoindre, pour une durée ne pouvant dépasser celle de son propre mandat (limité à une période renouvelable de 5 ans), des experts et collaborateurs chargés de l'instruction des dossiers ».

Il résulte des développements qui précèdent que la mission du comité exécutif n'est pas de se substituer au comité-directeur mais de préparer, d'instruire et d'exécuter les décisions prises par ce dernier. Il s'agit dès lors d'une mission purement technique nécessaire en raison de l'envergure et de la complexité des travaux du FUAK dans le cadre de la réhabilitation du plateau.

Le fait que le président du comité-directeur assume également la présidence du comité exécutif constitue, du fait de son mandat légal général, la meilleure garantie à cet égard.

Ceci étant la Cour des comptes estime « qu'au vu des changements intervenus au niveau de la structure du Fonds, la nécessité d'un règlement d'ordre intérieur s'impose ».

Comme la loi organique du FUAK ne prévoit pas un tel règlement, la base légale pour sa création fait défaut. Toutefois, le FUAK examinera dans quelle mesure un tel règlement pourra être élaboré à l'instar du principe retenu à l'article 8 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Ad 1.2. Fonctionnement

Le crédit alloué à l'administration des Ponts et Chaussées doit d'une part couvrir les frais de fonctionnement de la brigade Kirchberg, les travaux d'entretien courant et l'acquisition des équipements nécessaires pour garantir le déroulement normal des interventions de la brigade.

La liquidation des factures afférentes se fait suivant déclaration de paiement en conformité avec les prestations relatives à la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Les travaux et fournitures dépassant les seuils fixés par le règlement grand-ducal du 30 septembre 1993 portant exécution de l'article 36 sous 2a de la loi du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat tel que cet article a été modifié par la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et fournitures feront l'objet de soumissions publics.

Sont joints en annexe copies des relevés des dépenses dont le montant reste en dessous des seuils mentionnés ci-dessus et imputées à charge du crédit dont question ainsi qu'un relevé des dépenses dépassant ces seuils avec les approbations afférentes.

A relever que lors de la réunion du 25 février 1991 le comité-directeur du FUAK avait confirmé qu'il appartient à la Présidence assisté du Secrétariat de pourvoir à l'entretien et au remplacement des engins et équipements appartenant au FUAK. Cette décision a été approuvée en date du 20 mars 1991 par le Ministre des Travaux Publics.

Par ailleurs, le Ministre des Travaux Publics a arrêté en date du 21 décembre 1999 que les décisions prises par le comité exécutif dans l'exécution de sa mission ne sont pas subordonnées à

l'approbation du Ministre des Travaux Publics pour autant que ces décisions se situent dans le cadre de l'exécution du concept et du développement d'ensemble décidé par le comité-directeur du FUAJ et approuvé par son autorité de tutelle.

Enfin, les services du FUAJ sont occupés à définir les diverses procédures de paiement. Une fois des procédures arrêtées définitivement un règlement d'ordre intérieur pourra être élaboré.

2. Les collaborateurs et les chargés d'études

Ad 2.1. Les collaborateurs du comité exécutif

A titre de considération générale, il y a lieu d'insister sur le fait que le but du FUAJ est de faire du Plateau de Kirchberg un quartier de ville à part entière. L'idée maîtresse de ce concept repose sur un retour vers la ville européenne classique avec densification du tissu urbain en vue de la création d'un ensemble plurifonctionnel avec intégration plus conséquente de l'habitat, du commerce et des loisirs. Il s'agit en l'occurrence d'une entreprise de longue haleine qui nécessite d'une part un suivi strict de l'intégration des aménagements dans ce concept urbain et d'autre part une continuité des réflexions qui sont à la base du concept. C'est dans cet ordre d'idées que les contrats avec les collaborateurs du FUAJ sont prorogés lorsqu'ils sont venus à terme.

1. En ce qui concerne la décision du 15 janvier 1999 de proroger la mission d'un architecte-urbaniste travaillant pour le FUAJ, il s'agit de l'exécution d'une décision prise par le comité-directeur du FUAJ en date du 08.01.1999 et approuvée par le Ministre des Travaux Publics de confier les études portant sur l'intégration des aménagements dans l'environnement naturel à un bureau d'études spécialisé en matière d'urbanisme.
2. Pour ce qui est du contrat de la collaboratrice du FUAJ datant du 17 décembre 1997, il s'agit de l'exécution d'une décision du comité-directeur du FUAJ du 22 décembre 1997 approuvée par le Ministre des Travaux Publics en date du 22 décembre 1997.
3. La proposition de prendre à charge du FUAJ une quote-part de 25% du salaire de Monsieur (...) a été approuvée par le comité-directeur du Fonds de rénovation de la Vieille Ville dans sa réunion du 15 janvier 2001.

Ad 2.2. Les chargés d'études

Le contrat de coordination générale conclu avec un bureau d'études en date du 28 février 2000 comporte la coordination des études et des travaux concernant les projets réalisés par le FUAJ sur la Place de l'Europe et ses abords, en particulier les parkings souterrains et l'aménagement de la place elle-même.

De par la nature même de la mission, il s'agit de prestations qui ne sauraient être réalisées pendant un seul exercice. En effet, la mission comporte le suivi des chantiers jusqu'à l'achèvement complet, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement du décompte et de la réception définitive des travaux.

Plutôt que de faire des artifices de calcul pour répartir la dépense estimée à LUF 95.200.000.- sur quatre exercices, y compris celui au cours duquel le contrat a été conclu, il a été jugé utile de prendre en considération un délai réaliste pour l'exécution de la mission. C'est ainsi que la dépense a été répartie sur une période de 6 ans.

Comme il serait contre toute logique de changer après la période de quatre exercices de bureau d'études pour une mission qui consiste dans un suivi de chantiers, le contrat devra être prorogé en due forme en temps utile par une décision afférente du comité-directeur du FUAJ à approuver par le Ministre des Travaux Publics.

3. Le personnel engagé par le FUAJ

Ad 3.1. Le régime juridique des agents du FUAJ

- I. En 1999, 14 agents ont été au service du FUAJ. Une secrétaire affectée au service administratif du Fonds, six agents chargés de missions d'entretien technique et de gestion dans des bâtiments appartenant à l'Etat (Bâtiment Tour et Centre de Conférences à Luxembourg-Kirchberg) et sept agents chargés de travaux d'entretien et de jardinage des aménagements paysagers réalisés au Plateau de Kirchberg (Klosengröndchen, parc central, gazon, arbres le long des routes).

Comme la mission de six agents s'occupant de l'entretien technique et de gestion au sein du service local de Kirchberg de l'administration des Bâtiments Publics ne rentre pas dans la mission du FUAJ, il avait été décidé dans une première phase de faire reprendre ces agents par la Société des Congrès conformément à la décision du Conseil de Gouvernement du 18.08.1999 pour les régularisations de personnel dans le cadre du budget 2000. Cette décision visait par malentendu également la reprise des agents chargés des travaux de jardinage, d'où le nombre de 13 agents faisant l'objet de la décision du Conseil de Gouvernement.

Comme la reprise des agents par la Société des Congrès s'avérait difficile, il fut proposé de faire reprendre les six agents affectés à des missions au sein du service local de Kirchberg par l'administration des Bâtiments Publics.

Cette proposition a été avisée favorablement par la Commission d'Economie et de Rationalisation en date du 24 août 2000, réf.: CER/D/152/2000 et soumise à l'approbation du Gouvernement en Conseil en date du 24 août 2000. La reprise des 6 agents par

l'administration des Bâtiments Publics a été approuvée par le Gouvernement en Conseil le 1^{er} septembre 2000.

La reprise effective s'est faite à partir du 1^{er} janvier 2001.

II. En ce qui concerne les sept agents chargés des travaux d'entretien et de jardinage au plateau de Kirchberg ils sont maintenus au service du FUAK. Les copies des contrats afférents sont joints en annexe. Leur mission comporte notamment:

- taille des arbres,
- taille des haies,
- ramassage des feuilles,
- tonte des gazons,
- traitement des végétaux contre maladies et insectes,
- plantation,
- réparation de zones endommagées par exemple par des voitures,
- contrôle et vidange des poubelles dans les parcs,
- nettoyage des bassins.

III. En ce qui concerne le contrat de travail d'un ouvrier datant du 9 mars 1984, il s'agit d'un contrat de travail entre l'ouvrier et le Ministre des Travaux Publics et l'ouvrier fut affecté au service régional de Luxembourg, secteur Kirchberg de l'administration des Ponts et Chaussées. La mission des ouvriers de l'administration des Ponts et Chaussées comporte entre autres également l'entretien des immeubles dépendant de l'administration des Ponts et Chaussées. Il s'agit en l'occurrence des ateliers et dépôts. Cet ouvrier fut repris par le FUAK à partir du 1^{er} juin 1989 avec comme mission des travaux d'entretien et de jardinage.

Par avenant du 15.09.1994 l'ancienne qualité d'ouvrier de l'intéressé fut changée en celle de chauffeur professionnel.

Ad 3.2. Les rémunérations des agents du FUAK

En ce qui concerne la rémunération des agents du FUAK, la fiduciaire chargée des calculs de ces rémunérations a confirmé que l'agent spécialisé de la Cour des comptes pour le calcul des salaires et traitements a décelé des erreurs et des omissions.

Ces erreurs seraient dues au fait que la fiduciaire ne dispose pas du support informatique adéquat pour le calcul des rémunérations pour agents du secteur public.

La fiduciaire se concertera avec le responsable spécialisé de la Cour des comptes pour le calcul des salaires et traitements des agents du secteur public en vue de redresser les erreurs et

omissions constatées. Cet agent de la Cour des comptes a marqué son accord pour prêter main forte pour effectuer les redressements nécessaires, ce dont je voudrais le remercier dès à présent.

Pour 2001, la fiduciaire s'est concertée avec des agents responsables de l'administration du Personnel de l'Etat pour établir un suivi carrière personnel pour chaque ouvrier occupé par le FUAK.

Les ajustements qui en découlent pour le calcul des rémunérations seront régularisés avec les ajustements des rémunérations pour 2000.

En ce qui concerne le statut juridique des deux employés sous contrat auprès du FUAK, ce dernier se rallie à la réflexion de la Cour des comptes. Pour éviter que deux régimes distincts ne s'appliquent aux agents du FUAK un avenant aux contrats des deux employés sera conclu pour modifier le point 2.- de la façon suivante: « 2.- L'employé est engagé sous le régime juridique des agents de l'Etat. ».

Cette disposition régularisera également l'allocation du 13^e mois.

Enfin, les acomptes de 140.000.-, respectivement 150.000.- francs, soit au total 290.000.- francs payés et comptabilisés en 2000 à titre d'avances sur les indemnités de janvier 2001 n'ont pas encore été restitués. Le remboursement de ces avances a été demandé entre-temps.

4. Les prises de participation financière

La Cour des comptes estime que le principe de la spécialité propre au régime des établissements publics n'a pas été respecté dans le cadre de la prise de participation financière du FUAK dans le capital de la Société Immobilière du Parc des Expositions (SIPEL).

A ce sujet il faut rappeler que le FUAK avait cédé en 1979 à la Société des Foires Internationales (FIL) un droit de superficie sur un terrain de 15 ha pour l'aménagement des halles des Foires d'Exposition au Plateau de Kirchberg.

Comme il s'est avéré dans la suite que la Société des Foires n'avait pas besoin de la totalité de ce terrain, le FUAK a repris 5 ha pour pouvoir y faire construire le centre de quartier exploité actuellement par la société Auchan. En contrepartie le FUAK a constitué avec l'Etat, la FIL, la Ville de Luxembourg et plusieurs banques de la place la société immobilière du parc des expositions chargée de réhabiliter l'ensemble du parc immobilier de la FIL. Comme le terrain d'implantation du parc des expositions retombera à l'expiration du terme sans soulte dans le domaine du FUAK avec toutes les constructions y érigées, l'opération de prises de participation financière du FUAK n'est pas à considérer comme « une libre capacité d'affectation de ses ressources » mais elle constitue en fait un investissement dans l'intérêt d'une propriété appartenant au FUAK. La démarche avait dès lors pour objet principal de

contribuer à l'urbanisation et à l'aménagement du plateau de Kirchberg et se situe dès lors dans le cadre de la spécificité confiée par la loi au FUAK.

A ce sujet la Cour des comptes estime que le principe de la spécialité interdit aux établissements publics d'exercer des compétences autres que celles qui leur ont été expressément attribuées.

A supposer que cette interprétation soit exacte, que faudra-t-il dès lors entendre par la notion « urbanisation et aménagement du plateau de Kirchberg » ?

Il paraît en effet difficile si non impossible de préciser ce que cette notion comprend et ce qu'elle ne comprend pas.

Jusqu'à preuve de contraire le FUAK considère dès lors qu'à défaut de texte plus précis, cette notion vise tout ce qui est en relation avec l'urbanisation et l'aménagement du Plateau de Kirchberg, la spécialité propre à l'établissement du FUAK étant circonscrit par le périmètre d'expropriation, inscrit dans le plan des lieux annexé à la loi du 7 août 1961.

Concernant la notion de spécialité il est intéressant de relire à ce sujet le manuel de droit administratif d'André Buttgenbach sur la théorie générale du droit administratif belge (éd. 1966) qui stipule au sujet de la spécialité des personnes publiques ce qui suit (pages 49 et suivantes)

« 1° La personne publique est toujours constituée en vue d'un fin déterminée (...).

2° La conséquence de ce principe est que la personne publique ne peut avoir et n'a que les pouvoirs d'agir pour la réalisation de son objet (...).

3° Du principe de la spécialité, faut-il déduire que la personne publique n'a que les droits que la loi ou ses statuts lui attribuent expressément ?

Le professeur Henri Velge soutient la négative et affirme qu'elle possède tous les droits utiles ou nécessaires pour atteindre son but, à moins que le législateur ne les ait limités. Cette thèse nous paraît exacte en ce qui concerne les droits civils patrimoniaux (...). »

Concernant les droits civils patrimoniaux il est précisé que

« Les personnes publiques jouissent de tous les droits civils compatibles avec leur nature et avec le but qu'elles poursuivent: elles sont capables d'acquérir, d'aliéner, de donner – pour autant que l'objet du service le comporte – de recevoir des libéralités, d'ester en justice, etc....

Elles possèdent ces droits par le fait de leur personnalité juridique et en dehors de toute disposition spéciale ou expresse de leurs statuts. »

5. L'article 99 de la Constitution

La Cour des comptes estime que l'article 99 de la Constitution devrait trouver application pour les travaux réalisés par le FUAK.

Dans sa prise de position elle montre qu'elle est consciente du fait que le Fonds bénéficie, en tant qu'établissement public, d'une personnalité juridique séparée de celle de l'Etat. Elle n'en soutient pas moins qu'une réalisation par le FUAK serait une « réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable » au sens de l'article 99 de la Constitution.

A ce sujet il y a lieu de répondre que le FUAK, jouissant d'une personnalité juridique séparée de celle de l'Etat, ne s'identifie pas à l'Etat et ne peut pas être visé par l'article 99 de la Constitution qui se rapporte uniquement à l'Etat du Grand-Duché.

L'expression « au profit de l'Etat » soulignée dans la lettre de la Cour des comptes, n'a en fait pas une autre portée que l'expression, plus simple, « par l'Etat ». En effet, cette expression se retrouvait dans l'article 99 de la Constitution du 17 octobre 1868, qui prévoyait ce qui suit: « Nulle création au profit de l'Etat d'une route, d'un canal ... ou d'un bâtiment considérable, ne peut être décrétée qu'en vertu d'une loi spéciale ». La consultation des travaux préparatoires de la Constitution de 1868 montre que cette formulation a été substituée à la formation suivante, originairement adoptée par la section centrale de la Chambre des Députés: « Aucune construction publique à charge du Trésor ne peut être décrétée qu'en vertu d'une loi spéciale » (C.R. 1867-68, a, 186).

La raison de la modification paraît avoir été purement rédactionnelle, puisque la seule discussion du sens de la modification consiste dans la prise en compte, par la section centrale, du souhait du gouvernement de ne pas voir soumettre au vote d'une loi spéciale « toute construction » mais de réserver la nécessité d'une loi spéciale à des travaux d'une importance considérable (étant noté que pour expliquer cette dernière notion, le rapport de la section centrale donnait un exemple chiffré: « les travaux dont le chiffre ne s'élèverait pas au-delà de 10.000 francs pourraient être dispensés de cette formalité »: C.R. 1867-68, a, 203-204).

On peut en déduire que 1868 « au profit de l'Etat » signifiait simplement « par l'Etat ».

En 1868 des établissements publics bénéficiant d'une personnalité séparée de celle de l'Etat mais chargés de travaux de construction, n'existaient pas. Mais on peut estimer que depuis lors, le texte de l'article 99 de la Constitution aurait dû être adopté à la nouvelle situation si cela avait paru opportun. En fait, l'article 99 a été modifié par la loi de révision du 16 juin 1989, mais essentiellement dans le but de permettre au pouvoir législatif de définir les seuils au-delà desquels les projets d'infrastructure devaient être considérés comme importants et nécessitant le vote d'une loi spéciale. Les travaux préparatoires de la loi de révision (n° 3237) ne montrent pas qu'il aurait été envisagé de modifier désormais, au vu des réalités nouvelles que constituait la création à partir de 1961 d'établissements publics qui réaliseraient les travaux, le champ d'application de l'article 99 de la Constitution.

Par conséquent, des travaux réalisés par le Fonds ne relèvent pas, selon le texte de l'article 99 de la Constitution, de la procédure prévue par cet article. Le texte n'a pas non plus été modifiée en 1989, alors que les auteurs de la révision constitutionnelle en avaient certainement l'occasion et auraient pu, si cela leur eût paru opportun, étendre le champ d'application du texte afin d'y englober les projets d'infrastructure réalisés par les établissements publics. Telle n'a pas été la décision des auteurs de la révision de la Constitution.

Ceci étant, la Cour des comptes fonde son argumentation sur le fait que, selon elle, « le Fonds se caractérise par le fait qu'il est une personne morale de droit public ayant un caractère autre qu'industriel et commercial ... ».

Or à ce sujet il est intéressant de constater que l'étude effectuée par l'IEAP dont question ci-dessus définit comme suit dans ses propositions et recommandations les critères de distinction pouvant justifier une certaine classification des établissements publics:

« 2. Le mode de financement

Si le financement provient essentiellement du paiement par les usagers d'un prix en contrepartie de la vente de bien ou de services, le service peut être qualifié d'industriel et commercial. Par contre, le service peut être qualifié d'administratif lorsqu'il est financé pour l'essentiel par des subventions du budget de l'Etat. »

Or, l'article 3 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg dispose: « Art. 3. Le fonds supporte les dépenses relatives à sa mission ».

Il s'ensuit qu'au regard de l'avis de l'équipe d'experts de l'IEAP le FUAK peut être qualifié d'industriel et commercial dont l'activité s'apparente à celle d'une entreprise privée par opposition à « la qualification de service administratif remplissant plutôt une mission traditionnelle de souveraineté, de réglementation, de police ou d'action sociale et culturelle ».

Si « les acquisitions du Fonds, les grands projets d'infrastructure réalisés ou les bâtiments considérables construits par ce dernier font partie du domaine public » pour la simple raison que le patrimoine de tout établissement public relève du domaine public, il n'en est pas moins vrai que le domaine public n'est pas forcément identique au domaine de l'Etat. Il s'ensuit que la différence entre l'entité publique Etat et l'entité publique autre que l'Etat ne découle pas d'un « patrimoine spécial affecté à la réalisation d'une fin d'intérêt général » mais de la nature même des deux entités l'une étant l'Etat et l'autre distincte de l'Etat de sorte que l'article 99 de la Constitution ne saurait trouver application dans le cadre des réalisations d'un établissement public.

A titre tout à fait subsidiaire deux autres aspects pourraient être considérés:

1. La Cour des comptes estime que l'application de l'article 99 de la Constitution s'impose du fait que le réaménagement de l'avenue J.F. Kennedy se fait au profit de l'Etat.

Cette constatation ne correspond pas à la réalité puisque l'ensemble du réseau routier du plateau de Kirchberg fait partie du domaine de l'établissement public FUAK. Le jour où ce réseau sera repris par l'Etat ou la commune de Luxembourg, il le sera à des conditions restant à être négociées, le cas échéant à l'Euro symbolique de sorte que la dépense en découlant pour le Trésor restera certainement en dessous des seuils visés par l'article 99 figurant sous le chapitre VIII intitulé « Des Finances » de la Constitution. Ceci vaut pour le cas de figure où la voirie passerait dans le domaine de l'Etat, ce qui n'est pas certain du tout.

Si elle passait dans le domaine de la commune de Luxembourg en tant que boulevard urbain du nouveau quartier Kirchberg, cette question ne se poserait même pas.

2. Concernant le cas de figure visé par la Cour des comptes, l'article 1er de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg autorise de façon expresse « l'établissement de la voirie d'accès et de desserte nécessaire ainsi que les accessoires éventuels ».

Ad 6. Les prescriptions de la législation sur les marchés publics

Le fait que la Cour des comptes constate que les défaillances décelées au niveau de l'application de la législation sur les marchés publics sont identiques à celles rencontrées depuis des années auprès des départements ministériels confirme les difficultés de concilier d'une part l'application des procédures très strictes et rigides de la législation avec d'autre part les problèmes courants avec lesquels se trouvent confrontés les administrations dans l'exercice de leurs missions.

Le FUAK s'efforce toutefois de respecter au mieux la législation sur les marchés publics. En ce qui concerne l'approbation des soumissions par le Ministre des Travaux Publics il est de pratique courante depuis la création du FUAK de ne pas soumettre l'attribution de ces marchés à l'approbation du Ministre de tutelle étant donné qu'il s'agit de l'exécution de décision se situant dans le cadre de l'exécution du concept et du développement d'ensemble définis par le comité-directeur et approuvé par son autorité de tutelle. Cette façon de procéder a d'ailleurs été confirmé par l'arrêté ministériel du 21 décembre 1999.

Toutefois, le FUAK ne voit pas d'inconvénient à soumettre à l'avenir les adjudications par voie de soumission publique à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

En ce qui concerne l'architecte consultant du FUAK en matière culturelle et de relations extérieures, cet architecte fut chargé dans une première phase, et avant d'être pris sous contrat, de

prestations bien définies qui auraient pu être rémunérées sur base d'une déclaration afférente.

Or, au vu de la collaboration de l'architecte aux travaux du FUAKE, il s'est avéré que cet architecte répondait parfaitement au profil d'un consultant en matière culturelle et de relations extérieures aussi bien de part sa formation professionnelle que de part son expérience et ses connaissances dans le milieu des architectes et urbanistes. Comme il s'agit d'une mission très délicate, le FUAKE a jugé indiqué de la confier à un architecte qui a déjà fait preuve de ses connaissances approfondies dans la matière ainsi que d'une franche collaboration. C'est dans cet ordre d'idées que le contrat du 30 mars 2000 a été conclu avec l'architecte en cause.

7. Constatations diverses

Ad 7.1

Suites réservées au rapport de la Cour concernant la gestion financière du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg de l'exercice 1999.

Ad 7.1.1

La Cour ayant demandé lors de son contrôle des comptes financiers du FUAKE pour l'exercice 1999 que les états financiers du FUAKE soient soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprise, le FUAKE a chargé un réviseur d'entreprise de cette mission à partir de l'exercice 2001.

Ad. 7.1.2

La décision du 29 juillet 1987 du Conseil de Gouvernement de confier au FUAKE la tâche d'assurer le remboursement des annuités prévues par les contrats de location-vente conclu par l'Etat avec différents promoteurs privés dans l'intérêt des bâtiments à louer aux institutions européennes et sis au Plateau de Kirchberg comprenait également le recouvrement des recettes de loyer provenant de la sous-location de ces immeubles aux institutions européennes.

La mission du FUAKE consistait à une mission purement comptable pour compte de l'Etat, exécutée par le FUAKE sur décision du Gouvernement en Conseil.

A partir de 2001, le FUAKE est déchargé de cette mission. Dès lors, le ministère des Travaux publics est chargé du remboursement des annuités qui se fait par le biais du Fonds par la loi de garantie alors que l'administration des Contributions Directes est chargée du recouvrement des recettes résultant de la sous-location des immeubles.

Ad. 7.2

La convention du 19 novembre 1980 stipule au point 1a que le FUAKE cède à l'État une propriété de 5 ares à l'exception d'un droit de superficie cédé pour 20 ans à la société immobilière du Fort Thüngen. Ces transactions ne faisant pas intervenir le FUAKE n'ont donc pas d'effet sur son bilan 2000.

Lors de la venue à échéance du droit de superficie cédé pour 20 ans à la société immobilière du Fort Thüngen, il est considéré que ce droit revient à l'État et non au FUAKE puisque en 1980, le FUAKE s'en était déjà dessaisi au profit de l'État via la cession du titre de propriété.

Au point 1b, la convention arrête que l'État cède à la société immobilière du Fort Thüngen un droit de superficie pour une durée de 20 ans avec prise d'effet au 1^{er} janvier 1980. A l'échéance dudit droit de superficie le terrain retombera dans le domaine de l'État. Ceci est sans incidence sur le bilan du FUAKE en 2000.

Ad. 7.3 Bâtiment Jean Monnet

Vers la fin 1999 le contrat de loyer est venu à échéance, sans qu'il n'y ait eu, à l'époque, d'accord sur les termes financiers d'une continuation de la location.

Malgré cette absence d'accord, il était néanmoins raisonnable de considérer, lors de la clôture des comptes de 1999, que les loyers postérieurs à l'échéance du contrat de bail seraient au moins les mêmes que ceux qui étaient payés durant le contrat de bail. Cette estimation de la situation a donné lieu à une comptabilisation de « loyers à recevoir » de même montant, au delà de l'échéance du contrat de bail jusqu'au 31.12.1999.

Or, en 2000 la situation n'a pas évolué comme prévu et, à défaut de nouveau bail, il n'existe qu'une convention signée le 12.12.2000 valable jusqu'au 31.3.2001 (renouvelable pour 12 mois) et qui prend en compte des paiements à hauteur de la moitié seulement du montant des anciens loyers payés.

En application du principe de prudence, ce sont ces indemnités, à hauteur réduite, qui ont fait l'objet des comptabilisations en 2000.

Or, ce faisant, la comptabilité dérogeait au principe de la permanence des méthodes qui exige que d'une année à l'autre, les principes comptables doivent rester inchangés, à moins de le renseigner et d'en publier les incidences.

Dans notre cas notre estimation des loyers n'était pas la même pour l'exercice 1999 que celle appliquée en 2000 et il fallait donc, sur base de la nouvelle comptabilisation faite en 2000, reprendre l'écriture passée en 1999 pour l'adapter à la nouvelle appréciation faite en 2000. Ceci a donc abouti à reprendre la moitié des loyers comptabilisés en 1999 en « à recevoir ».

Lorsque les accords seront trouvés et que le loyer sera fixé contractuellement à un montant supérieur à ce qu'il est payé en 2000, les écritures de 1999 et 2000 seront révisées à la hausse moyennant produits exceptionnels.

Au regard des observations faites par la Cour des comptes à la suite des « procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenant une analyse succincte du système de gestion du Fonds sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées » une remarque finale s'impose pour garantir que ce contrôle se fasse conformément à l'esprit et à la lettre de la législation existante.

L'article 2 de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes détermine comme suit le champ de contrôle de la Cour:

- « 1. La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat dans les conditions définies à l'article 3 ci-après. Elle émet ses observations sur le compte général de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphes (1) à (3).
2. La Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi.
3. Les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics. »

S'agissant d'un établissement public le FUAK n'est pas concerné par les dispositions du point 1 paragraphes 1 et 2 ci-dessus qui ne lui sont pas applicables.

Quant au point 2 il est applicable aux établissements publics qui ne sont pas soumis à un autre contrôle prévu par la loi.

Or les articles 36 et 42 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg disposent:

« Art. 36 - Le Fonds est soumis à l'autorité du ministre des Travaux Publics. Sa gestion financière est soumise au contrôle de la Chambre des Comptes. »

« Art. 42 - Avant le 1^{er} avril de chaque année, le comité-directeur soumettra au Gouvernement un état d'avancement des travaux ainsi que ses comptes d'exploitation et bilan, lesquels seront vérifiés par la Chambre des Comptes. »

Il résulte de ce qui précède que la loi modifiée du 7 août 1961 prévoit deux sortes de contrôle :

1. La gestion financière du FUAK est soumise au contrôle de la Cour des comptes.
2. L'état d'avancement des travaux ainsi que les comptes d'exploitation et bilan du FUAK sont vérifiés par la Cour des comptes.

Il découle des dispositions qui précèdent que la loi prévoit au profit de l'établissement public concerné un double contrôle et que partant, il ne tombe pas sous le coup des dispositions du point 2 de l'article 2 de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévues au profit des entités publiques qui ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi.

Quant au point 3, il résulte du développement ci-dessus, qu'il n'est pas applicable au FUAK qui supporte lui-même les dépenses relatives à sa mission.

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le FUAK n'est pas soumis aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Il s'ensuit dès lors aussi que les procédures prévues dans le cadre de cette loi ne lui sont pas applicables.

En revanche, le législateur ayant chargé la Cour des comptes d'un contrôle spécifique plus amplement décrit et défini dans la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, ce contrôle doit s'effectuer sur la base des critères traditionnels d'un contrôle de la gestion financière du FUAK (art. 36) et d'une vérification de ses comptes d'exploitation et bilan (art. 42).

Or, le contrôle de la Cour des comptes a consisté, comme signalé plus haut, dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si ce contrôle est conforme à la mission de la Cour des comptes alors qu'il est prévu à l'article 3 de la loi du 8 juin 1999 au profit des administrations et services de l'Etat.

Concernant plus particulièrement la légalité des activités d'un établissement public, A. Buttgenbach précise dans son manuel de droit administratif au sujet des caractères généraux de la tutelle administrative (pages 147 et 148) :

« Le pouvoir de tutelle se différencie du pouvoir hiérarchique par certains traits fondamentaux. S'il limite l'autonomie du service décentralisé, il porte aussi en lui-même ses propres limitations qui sont la garantie du respect de cette autonomie. Il importe donc de bien les préciser.

1° La tutelle n'existe que dans les cas expressément prévus par la loi. L'autonomie du service public décentralisé est la règle; la tutelle est l'exception. Aussi, les pouvoirs de tutelle sont-ils de

stricte interprétation: ils n'existent que dans les cas expressément et limitativement prévus par la loi organique du service décentralisé et ne peuvent être exercés que dans les conditions qu'elle prescrit.

2° La tutelle s'exerce en vue du respect de la légalité et de l'intérêt général. Elle a pour but de veiller à ce que le service autonome reste dans la légalité, - c'est-à-dire qu'il respecte la loi et ses statuts, - et aussi de veiller à ce que les intérêts particuliers du service ne soient pas satisfaits au détriment de l'intérêt général.

Mais le pouvoir tuteur n'a pas, en principe, à examiner si la décision soumise à son contrôle est ou non conforme aux intérêts particuliers du service décentralisé. Cette appréciation fait, en effet, partie intégrante de l'autonomie propre des autorités dirigeant ce service.

D'où résulte que l'autorisation ou l'approbation n'est qu'un certificat de légalité et de conformité de l'acte du service décentralisé avec la loi ou l'intérêt général, mais qu'elle ne couvre pas les autorités décentralisées vis-à-vis des intérêts que le service autonome a pour but de satisfaire: elles conservent la pleine responsabilité de ces actes, même approuvés ou autorisés. »

La loi modifiée du 7 août 1961 soumettant les décisions du comité-directeur du FUAKE à l'approbation du Ministre des Travaux Publics et cette approbation valant, comme il résulte des considérations qui précèdent, certificat de la légalité et de la conformité de l'acte du service décentralisé avec la loi ou l'intérêt général, le contrôle de la légalité des actes passés par le FUAKE appartient au ministre de tutelle et sont dès lors soustraits au contrôle de la Cour des comptes en vertu de l'article 2(2) de sa loi organique.

Les constatations de la Cour des comptes relatives au contrôle de la gestion financière du FUAKE faisant l'objet d'un examen contradictoire, le FUAKE a cru devoir faire cette remarque finale qui souligne son souci de trouver avec la Cour des comptes une bonne collaboration dans le respect des missions et attributions confiées aux deux instances respectives.

Cette collaboration devrait toutefois, comme vous l'avez dit dans une récente interview, se situer « le plus près possible des textes ».

2.13.3 Les recommandations de la Cour des comptes

En réponse à votre courrier du 18 février 2002, la Cour des comptes vous fait parvenir par la présente ses recommandations conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Une remarque préliminaire s'impose en ce qui concerne le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999, la Cour a la faculté d'effectuer des audits financiers et des audits de la bonne gestion financière. Il s'agit en l'occurrence de tâches sélectionnées annuellement par la Cour et qui font partie intégrante de son programme de travail.

En dehors des attributions lui conférées par la loi modifiée du 8 juin 1999, la Cour doit également prendre en charge des tâches d'audit qui lui sont imposées par le législateur dans d'autres textes légaux. Ainsi, la Cour est appelée à assurer annuellement le contrôle de la gestion financière des établissements publics pour autant que le contrôle est prévu par l'acte législatif portant création des établissements publics.

Concernant les établissements publics créés avant la loi modifiée du 8 juin 1999, et où l'intervention de la Chambre des comptes a été prévue, il y a lieu de se référer aux dispositions de l'article 13 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999.

A noter que le contrôle de la légalité fait, pour des raisons évidentes, partie intégrante du contrôle de la gestion financière du Fonds tel qu'assuré par la Cour.

Les recommandations de la Cour des comptes

1. La structure et le fonctionnement du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg

Concernant le point 1.2. Fonctionnement

La Cour insiste sur le fait que le Fonds élabore un plan d'organisation approprié et un règlement d'ordre intérieur prévoyant notamment, dans un souci de sécurité comptable, la séparation des tâches au niveau de l'exécution des opérations financières à l'instar du principe retenu au chapitre 8 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

2. Les collaborateurs et les chargés d'études

Concernant le point 2.1. Les collaborateurs du comité exécutif

La Cour insiste sur le fait que le Fonds respecte la législation sur les marchés publics. Au vu du caractère permanent des contrats des collaborateurs, il y a lieu de renvoyer au rapport parlementaire no 4417 du 26 mars 1998.

Concernant le point 2.1.3.

La Cour exige qu'une nouvelle convention soit signée entre parties.

Concernant le point 2.2. Les chargés d'études

Pour ce qui est du contrat de coordination générale conclu avec un bureau d'études en date du 28 février 2000, la Cour recommande de se conformer, par un avenant au contrat initial, aux exigences des articles 36 et 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

3. Le personnel engagé par le Fonds*Concernant le point 3.1. Le régime juridique des agents du Fonds*

La Cour prend acte que par la reprise des 6 agents en question par l'administration des Bâtiments publics, il a été mis fin à une pratique qui a consisté pour les départements ministériels de se servir du Fonds pour contourner les contraintes de la procédure d'engagement dite « numerus clausus ».

En ce qui concerne les agents qui sont actuellement à charge du Fonds, un plan d'organisation doit être mis au point afin que la Cour puisse se prononcer à l'avenir sur l'affectation et sur les tâches réelles des agents du Fonds.

4. Les prises de participations financières

Au sujet des prises de participations, le Fonds fait référence dans ses explications à l'ouvrage d'André Buttgenbach « Manuel de droit administratif ». En ce qui concerne le principe de la spécialité celui-ci retient que: « Les établissements publics sont des services publics érigés en personne de droit public par le procédé de la fondation. Ils sont donc soumis au principe de la spécialité. On sait qu'en vertu de ce principe les personnes de droit public, - et, par conséquent, les établissements,- qui n'existent qu'en fonction d'une fin spécifique déterminée, ont tous les pouvoirs et les droits mais n'ont que les pouvoirs et les droits nécessaires à la réalisation de leur objet » (pages 200 et suivantes).

Au vu de ce qui précède, la Cour reste d'avis qu'en l'absence notamment d'une autorisation légale les prises de participations financières du Fonds dans le capital social d'autres entités ou personnes morales ne sont pas possibles.

5. L'article 99 de la Constitution

Le Fonds arrive à la conclusion que lors de la révision de l'article 99 en l'an 1868, « au profit de l'Etat » signifiait simplement « par l'Etat ». La Cour estime de son côté que l'expression « au profit de l'Etat » revêt une toute autre signification dans la mesure où l'emploi de ces termes conduit à un champ d'application plus étendu.

En conséquence, la Cour invite le Fonds à se conformer dorénavant aux exigences de l'article 99 de la Constitution.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre des Travaux publics.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 20 mars 2002.

2.14 Fonds national de solidarité

2.14.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 18 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et de l'IFAC (Fédération internationale des comptables).

Le champ de l'audit s'est étendu à toutes les recettes du FNS et aux dépenses à charge du FNS ayant trait aux frais de fonctionnement ainsi qu'aux opérations ayant trait à l'octroi d'une allocation complémentaire dans le cadre du revenu minimum garanti.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations;
- de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du Fonds sur base d'interviews, une analyse des états financiers ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les livres et comptes individuels que le FNS est obligé à tenir sont fiables.

Au-delà de l'opinion exprimée, la Cour des comptes entend formuler les constatations et recommandations suivantes:

1. La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti prévoit la possibilité, voire l'obligation pour le Fonds de récupérer dans certains cas une partie ou la totalité de l'allocation complémentaire dûment ou indûment touchée par un bénéficiaire.

La Cour constate que, malgré les efforts déployés par le Fonds, la procédure de restitution mise en place contient certaines lacunes qui ne permettent pas d'assurer la restitution systématique et exhaustive - telle que prévue par la loi - des montants en question.

Afin de rendre plus efficace cette procédure, la Cour recommande:

- 1.1 de déterminer une procédure de restitution uniforme à l'intérieur du FNS.

Celle-ci consisterait notamment à définir par écrit:

- les contrôles périodiques à effectuer par les gestionnaires et les contrôleurs des dossiers permettant de détecter des restitutions éventuelles à engager;
- les procédures à suivre lors de l'engagement initial d'une restitution (proposition par le gestionnaire du dossier et/ou par le contrôleur, accord du comité directeur, etc.);
- le suivi et le contrôle des restitutions engagées.

- 1.2 de mettre en place une cellule s'occupant exclusivement du volet «restitutions» auprès du FNS.

Cette nouvelle entité devra être indépendante du département des prestations afin de respecter le principe de la séparation des tâches.

Elle devra permettre au Fonds:

- de déterminer correctement le montant de toutes les créances vis-à-vis de ses prestataires par type de restitution tel que prévu par la loi;
- de garantir un contrôle et suivi adéquat des remboursements mensuels;
- de faire un suivi régulier des inscriptions hypothécaires ainsi que des successions y afférentes;
- d'entamer ou de poursuivre la procédure de restitution même si la personne ne bénéficie plus de l'allocation complémentaire.

- 1.3 Par ailleurs, la Cour demande lors de la présentation des comptes annuels, d'inclure une note aux comptes détaillée sur la composition du poste « recettes diverses » et notamment sur les montants touchés par type de restitution.
2. La Cour note qu'en matière de frais de fonctionnement, les fonctions d'ordonnancement, d'enregistrement comptable et de paiement sont cumulées au niveau du service comptable.

Bien que la Cour n'ait constaté aucune erreur significative en la matière, elle est cependant d'avis, afin de prévenir d'éventuelles erreurs ou irrégularités, qu'une personne indépendante du département de la comptabilité du FNS autorise, après vérification, le paiement définitif.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par écrit et pour le 8 juillet 2002 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 6 juin 2002.

2.14.2 Les observations du Fonds national de solidarité

J'ai bien reçu votre courrier du 7 juin 2002 qui a retenu toute mon attention. Par la présente j'ai l'honneur de vous communiquer les observations du Fonds National de Solidarité (FNS) au sujet des constatations et recommandations formulées par la Cour des comptes à l'issue d'un audit qui s'est étendu à toutes les recettes et dépenses du FNS, à l'examen des comptes de l'année 2000.

Ad. 1.1 à 1.3

Les contrôles périodiques ainsi que les procédures à suivre lors de l'engagement initial d'une restitution et dont les modalités sont clairement définies par le comité-directeur du Fonds, sont suivies à la lettre par tous les gestionnaires à charge des dossiers ayant trait au revenu minimum garanti. Il est vrai qu'un suivi régulier ainsi qu'un contrôle des restitutions engagées impliquent la mise en place d'un « service restitutions » au sein du service de la comptabilité du FNS. C'est à ce même titre que les responsables du Fonds sont intervenus régulièrement au cours des dernières années auprès de la Commission d'économie et de rationalisation (CER) afin d'obtenir l'autorisation pour l'engagement d'un agent supplémentaire de la carrière D. Malheureusement les démarches sont restées vaines à ce jour. Sans renforcement de son effectif, le Fonds National de Solidarité, sans pour autant mettre en cause le bon fonctionnement des autres services, n'est pas en mesure à l'heure actuelle de concrétiser les recommandations de la Cour des comptes.

A toutes fins, je me permets de vous transmettre en annexe copie des différents courriers communiqués par le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse à la Commission d'économie et de rationalisation.

Ad. 2

Le Fonds National de Solidarité suit la Cour dans ses propositions. Il préconise de mettre en oeuvre le système de la séparation des pouvoirs en ce qui concerne l'ordonnancement et le paiement en matière de frais de fonctionnement.

2.15 Fonds pour le logement à coût modéré

2.15.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et de la Fédération internationale des comptables (IFAC).

Le champ de contrôle s'est étendu aux opérations de dépenses ayant trait aux frais de fonctionnement à charge du FdL et aux mécanismes de contrôle interne de la gestion courante mis en place ainsi qu'aux décisions du Comité-directeur quant aux activités ayant une incidence financière.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées ;
- de l'intégralité et de la réalité des opérations comptabilisées.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du FdL sur base d'interviews, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour des comptes.

1. Constatation et recommandation d'ordre général: Présentation tardive des comptes annuels

La Cour des comptes constate que les comptes de l'exercice 2000 ont été présentés avec un retard considérable qui s'explique par le changement du système comptable réalisé au cours de l'exercice 2000. Ce changement avait donné lieu à des problèmes de cohérence des bases de données (fichiers signalétiques des clients et fournisseurs) du nouveau système.

Afin d'éliminer ces incohérences, le FdL avait engagé un conseiller externe en informatique. Ce dernier avait apporté au cours de l'année 2001 des solutions temporaires à ces problèmes sans pour autant les résoudre définitivement. En effet, un certain nombre de postes non soldés provenant d'opérations avec les clients et fournisseurs du FdL sont toujours traités de manière extracomptable.

Cet état de choses engendre une certaine instabilité du système comptable. Aussi convient-il que le FdL recherche le plus vite possible, ensemble avec le réviseur d'entreprise et le conseiller externe, une solution permettant de gérer les postes ouverts dans le nouveau système comptable.

2. Constatations et recommandations portant sur le fonctionnement du FdL

2.1 Règlement d'ordre intérieur

L'article 63 de loi modifiée du 25 février 1979 précitée dispose que « Le Comité-directeur a pour mission de représenter et de gérer le Fonds (...), suivant des règles à fixer par règlement d'ordre intérieur à soumettre à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions.(...) ».

Or, la Cour constate que le FdL ne dispose pas d'un règlement d'ordre intérieur approuvé tel qu'il est prévu à l'article 63 de la loi citée ci-dessus mais seulement d'un projet de document du 15.1.1985 intitulé « Règlement d'ordre intérieur du comité-directeur » portant une inscription manuscrite « en vigueur au 7.3.89 ».

La Cour donne à considérer qu'un règlement d'ordre intérieur est un document indispensable pour les besoins de ses contrôles vu qu'il précise et le fonctionnement du FdL et les compétences des membres du FdL en matière administrative et financière. A ce titre, la Cour exige qu'un règlement d'ordre intérieur soit enfin adopté par le Comité-directeur et soumis à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions.

2.2 Budgets et comptes annuels

Concernant les budgets et comptes annuels prévus aux articles 63 et 65 de la loi précitée, la Cour constate que le Comité-directeur du FdL n'établit plus de budgets. Selon les informations reçues, l'omission de produire des budgets se baserait sur une décision que le Comité-

directeur aurait prise au cours de sa réunion du 9 avril 1991. Cependant, le compte-rendu de cette réunion reste muet sur ce point.

Comme les budgets prévisionnels ne sont plus établis, ils ne peuvent évidemment pas recevoir l'approbation ministérielle prévue à l'article 65 de la loi précitée. Cette approbation n'existe pas non plus pour les comptes annuels. De plus, l'avis du ministre des Finances relatif aux budgets et comptes fait défaut depuis 1991.

La Cour tient à souligner que le Comité-directeur ne peut pas prendre de décisions dépassant les compétences qui lui ont été conférées par la loi et doit respecter les dispositions légales fixées en matière d'établissement de budgets et d'approbation des comptes annuels.

2.3 Comptes bancaires

L'article 63 de la loi modifiée du 25 février 1979 précitée précise au point d) qu'il appartient au Comité-directeur « de statuer sur le placement des disponibilités du Fonds ».

La Cour constate cependant que le Comité-directeur ne se conforme plus à cette disposition légale vu qu'une décision formelle en matière de placement des disponibilités fait défaut alors que le FdL dispose au 31 décembre 2000 de plus de 1,8 milliards de LUF de liquidités placés sur des comptes à terme.

En ce qui concerne plus particulièrement les comptes bancaires, seul le Président dispose du droit de signature sur ces comptes.

Au vu du niveau considérable des liquidités dont dispose le FdL, la Cour recommande que les ordres de virement, de paiement et de placement fassent dorénavant l'objet d'une contre-signature.

2.4 Dépenses inappropriées

Lors du contrôle portant sur les actes d'engagement et de paiement de dépenses, la Cour a décelé certaines dépenses qu'elle considère comme dépenses inappropriées.

La Cour relève notamment :

- Les dépenses d'environ 400.000 LUF effectuées par le Président via une carte de crédit. D'un côté, ces dépenses contournent de par leur nature l'obligation d'une contre-signature et, de l'autre côté, une partie de ces transactions concerne des acquisitions et visites de restaurants à titre privé. Ces dépenses, qui ne sont parfois pas appuyées de souches ou de factures justificatives, n'ont que partiellement été remboursées. Elles n'ont pas toujours trouvé une répercussion détaillée en comptabilité générale. La Cour se doit d'insister que l'utilisation de la carte de crédit devrait être réservée pour les cas

de dépenses concernant directement le FdL et que les responsables du FdL définissent une procédure permettant leur enregistrement détaillé en comptabilité générale.

- Les dépenses de plus de 912.000 LUF relatives à un voyage d'études à Berlin du 17 au 19 février 2000 auquel participèrent les membres du Comité-directeur et des agents du service technique.
- Les dépenses de plus de 360.000 LUF relatives au dîner de fin d'année 2000 organisé par le FdL pour son personnel ainsi que pour une centaine de fournisseurs/entrepreneurs invités à cette occasion.

Pour ces deux dernières catégories de dépenses, la Cour se pose la question du bien-fondé de leur nature et de leur montant élevé.

2.5 Engagement de personnel

Sur base des dossiers de trois employés du FdL, la Cour a vérifié l'application des dispositions des articles 62 et 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 précitée ainsi que du règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'engagement et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré.

La Cour constate que les décisions du Comité-directeur relatives à l'engagement des employés visés ci-dessus n'ont pas pu être produites et que les approbations ministérielles y afférentes font également défaut.

La Cour insiste à ce que le FdL se conforme à l'avenir aux dispositions légales et réglementaires en la matière.

2.6 Marchés conclus par le FdL

Lors de la vérification de sept marchés relatifs à la réalisation de grands travaux de construction conclus en 2000, la Cour constate qu'une décision d'adjudication appropriée du Comité-directeur n'a jamais pu être produite et que, dans trois cas, les contre-signatures appropriées ont fait défaut.

Dans un cas, des travaux supplémentaires dépassant l'offre initiale de plus de 1,8 millions de LUF (soit 4,5%) ont été réalisés alors qu'aucune décision formelle du Comité-directeur n'a été prise.

La conclusion d'un marché constitue cependant un acte par lequel le Comité-directeur engage le FdL et les dispositions de l'article 64 de la loi modifiée du 25 février 1979 doivent dès lors être appliquées. Ce dernier dispose que « Toutes les pièces portant engagement du Fonds, qui sont signées par le Président, doivent être contresignées par deux membres au moins du Comité-directeur. ».

La Cour note que le FdL n'a pas d'approche cohérente lors de la mise en concurrence de ses fournisseurs et de l'attribution de ses marchés. Elle recommande que le FdL établisse et applique des règles de procédure cohérentes en matière d'appel à la concurrence et d'attribution de tous les marchés.

Dans ce contexte, la Cour regrette que la nouvelle version 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* » aux personnes morales dont les activités ou projets sont financés majoritairement par l'Etat, dispose en son article 20 (1) que le livre I^{er} de la loi projetée ne s'applique pas aux appels à la concurrence à opérer par le FdL. (cf. doc. parl. 4635¹⁰, page 8)

Or, il ne faut pas oublier que des budgets appréciables, provenant pour une grande partie des caisses publiques, sont gérés et dépensés par cet établissement public. Il apparaît dès lors tout à fait sensé de faire également appliquer à l'égard du FdL les règles communes instaurées pour la passation des marchés publics.

3. Constatations et recommandations portant sur la légalité d'opérations particulières

3.1 Participations financières dans des entreprises liées

3.1.1 Principe de la spécialité

Au cours des années 1990, le FdL a pris des parts dans le capital social de cinq sociétés de droit privé qui ont notamment pour objet l'exploitation d'un système de cogénération chaleur-électricité. En 2000, la fraction du capital détenue par le FdL dans ces sociétés varie entre 25 et 99,99%.

De façon générale, la Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité qui est propre au régime des établissements publics n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé. Les établissements publics n'ont que les compétences qui leur ont été expressément attribuées par les textes législatifs.

Ainsi, en l'absence d'une autorisation légale de prise de participation dans une société commerciale de droit privé, précisant par ailleurs les droits et obligations du FdL, la Cour est d'avis que les parts du FdL dans des entreprises liées ne sont pas possibles.

3.1.2 Situation déficitaire des entreprises liées

Concernant notamment la situation financière des entreprises liées, la Cour constate par exemple que la société Chauffage Sauerwiss S.A. a généré des pertes en 1999 et en 2000 de respectivement 1,9 et 2,6 millions de LUF. D'après les dires des responsables du FdL,

L'origine de ces pertes s'expliquerait par le fait que la commune de la Ville de Luxembourg n'aurait pas respecté ses engagements en ce qui concerne le raccordement du complexe scolaire de Gasperich au système de cogénération exploité par la société précitée. La Cour se demande pourquoi les engagements reçus n'ont pas été couverts par des garanties appropriées.

La situation financière de la société Coopérative de Chauffage Urbain S.à r.l. est particulièrement préoccupante. En effet, la Cour constate une perte cumulée de plus de 9,5 millions de LUF de sorte que la participation n'apparaît plus qu'avec une valeur comptable nulle dans les livres du FdL. Les fonds propres de la société Coopérative se sont effondrés à une valeur négative de 9,5 millions de LUF.

3.2 Octroi de prêt sans intérêts

Dans le cas concret de la société Coopérative de Chauffage Urbain S.à r.l., la prise en charge par le FdL des pertes cumulées a fait l'objet de la convention de prêt du 15 février 1999 aux termes de laquelle le FdL accorde un prêt de 15 millions de LUF sans intérêts à la société précitée. Cette dernière s'engage à n'utiliser le prêt que pour financer sa participation en qualité d'associé au capital social dans la société anonyme Cogénération Dudelage-Brill en cours de formation à l'époque. Par un premier avenant à la convention de prêt daté au 26 juillet 2001, les parties conviennent de réduire le montant total du prêt consenti à 6.250.000 LUF.

La Cour estime que le FdL risque d'hypothéquer, par les opérations financières présentées ci-dessus, les deniers publics mis à sa disposition et que ces opérations n'entrent pas dans les missions du FdL telles que définies aux articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979.

4. Constatations et recommandations portant sur la bonne gestion financière des opérations

4.1 Niveau des avoirs en banque

Le Cour tient à mettre en évidence le niveau exceptionnellement élevé des avoirs en banque. En effet, le FdL dispose à la fin de l'année 2000 d'un volume de quelque 1,85 milliards de LUF placés sur des comptes à terme et courants. La Cour constate que depuis 1995 le niveau des avoirs en banque a considérablement augmenté et estime qu'à l'avenir, la dotation budgétaire au profit du FdL devrait se limiter aux besoins financiers réellement constatés.

4.2 Lignes de crédit

Les états financiers du FdL comportent au 31 décembre 2000 des dettes envers des établissements de crédit à titre de 248.000.000 LUF. Il s'agit de lignes de crédit utilisées par le FdL pour le préfinancement de projets de construction. Les intérêts débiteurs ainsi occasionnés sont remboursés au FdL par des subsides spécifiques de l'Etat.

Au vu du niveau important des liquidités dont dispose le FdL, la Cour est d'avis que le recours à ces lignes de crédit bancaire ne se justifie pas.

Les constatations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit vos observations y relatives et ce pour le 16 septembre 2002 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 août 2002.

2.15.2 Les observations du Fonds pour le logement à coût modéré

Après lecture et analyse du rapport rédigé par la Cour des comptes au sujet de l'exercice comptable 2000, le Fonds pour le logement à coût modéré souhaite tout d'abord rappeler ce qui suit.

Aux termes de la loi du 25 février 1979 par laquelle il a été institué, le Fonds pour le logement à coût modéré a reçu pour mission de « réaliser toute opération relative à l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir et à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location ». Il a également été chargé de « susciter la recherche et la diffusion des méthodes de rationalisation de la construction et de promouvoir la qualité de l'habitat ».

L'esprit commercial a été attribué *expressis verbis* aux activités du Fonds du logement, ceci notamment dans les documents parlementaires constituant la base de sa loi institutionnelle.

Au fil des années, le Fonds du logement est devenu, en dépit de certaines contraintes administratives inhérentes à un établissement public appelé à gérer une activité à caractère économique et soumis au double principe du droit privé et du droit public, le plus important investisseur dans le domaine du logement.

Depuis 1988, les états financiers annuels, au sujet desquels aucune obligation n'est faite au Fonds du logement quant à leur présentation, sont régulièrement contrôlés par un réviseur d'entreprises.

Avec une équipe accusant seulement 17,2 unités de travail (20 contrats) en 2000, le Fonds du logement, comme entreprise parastatale de promotion immobilière, assume avec succès, se fondant sur trois paramètres principaux, à savoir la qualité, la rapidité et l'économicité, sa mission.

Le Fonds du logement gère le plus important parc locatif qui, au 31 décembre 2000, compte 1.267 unités. Durant la dernière décennie, le nombre de mois de location a progressé de 7.068,5 unités en 1991 à 15.237 en 2000, soit de 215,6 %.

Egalement, la moyenne du chiffre d'affaires annuel net réalisé par le Fonds du logement se trouve dans une phase ascendante depuis 1991. En effet, entre 1992 et 2001, le Fonds du logement a généré un chiffre d'affaires net cumulé de 7,9 milliards de francs, dont 726 millions en 2000, ce qui correspond à 145,2 millions de francs par collaborateur affecté au département « Développement de Projets ».

Malgré un climat difficile en matière d'acquisition de valeurs immobilières, le Fonds du logement a acquis de nombreux immeubles entre 1990 et 2001, pour un montant total de 1,3 milliards de francs. Déjà aujourd'hui, il peut escompter une plus-value qui dépasse de loin le double du montant investi.

Pour ce qui concerne ses activités de promoteur immobilier, il a mis en vente, entre 1979 et le 31 décembre 2001, 815 appartements et maisons.

De par la nature et l'ampleur de ses activités, le Fonds du logement est quotidiennement confronté à la concurrence du marché privé ; situation périlleuse et difficilement gérable pour un établissement public tenu de fonctionner sur base d'une législation étatique qui ne tient pas toujours compte de cette réalité !

ad 1. Constatation et recommandation d'ordre général : Présentation tardive des comptes annuels

Comme le remarque à juste titre la Cour des comptes, les comptes 2000 ont effectivement été présentés avec un retard inhabituel.

Ce retard est dû au fait que, au cours de l'exercice 2000, le Fonds du logement a changé de système comptable. Cette opération, d'une envergure considérable eu égard à la complexité et au volume des applications traitées par le Fonds, a donné lieu à des problèmes substantiels ; ceux-ci étant d'autant plus difficiles à résoudre que le fournisseur du nouveau logiciel avait déposé son bilan.

Le Fonds a alors fait appel à un conseiller externe. Des solutions temporaires à ces problèmes ont pu être trouvées, sans pour autant les résoudre définitivement. Ce conseiller a toutefois confirmé que les balances comptables ayant servi de base à l'établissement des comptes annuels au 31 décembre 2000 étaient cohérentes.

Au cours de l'année 2002, le Fonds a poursuivi ses travaux en collaboration avec ce conseiller externe afin de trouver une solution définitive aux problèmes subsistants, et notamment à celui

évoqué par la Cour des comptes dans son rapport, à savoir qu'« un certain nombre de postes non soldés provenant d'opérations avec les clients et fournisseurs du Fonds du logement sont toujours traités de manière extracomptable. »

Ainsi, divers applicatifs, programmes accessoires au logiciel comptable, sont actuellement en phase de test et sont intégrés progressivement dans le système comptable. Ils seront opérationnels dans le courant du mois d'octobre 2002.

Cela concerne notamment la gestion des comptes clients avec l'édition des rappels, des relevés de comptes et le remboursement des soldes créditeurs, le développement d'une nouvelle liste des postes ouverts, le délettrage des postes ouverts, ainsi que la possibilité d'édition de balance âgée arrêtée à date.

ad 2. Constatations et recommandations portant sur le fonctionnement du Fonds du logement

ad 2.1. Règlement d'ordre intérieur

La Cour des comptes remarque que le Fonds du logement ne dispose pas d'un règlement d'ordre intérieur approuvé tel qu'il est prévu à l'article 63 de la loi modifiée du 25 février 1979.

En réponse à cette remarque, le Comité-directeur tient à souligner qu'il dispose d'un tel document, adopté par lui lors de la réunion du 2 mai 1979. Dans leur séance du 11 octobre 1979, les membres du Comité-directeur ont demandé la transmission de la version définitive du règlement d'ordre intérieur tel qu'il a été approuvé par le Ministre ayant le logement social dans ses attributions. En cours de route, les règles ont été complétées et adaptées, sans être pour autant consignées dans un nouveau document.

Un nouveau document sera établi et actualisé par le Comité-directeur afin d'être soumis à l'approbation ministérielle pour le 1^{er} décembre 2002 au plus tard. Une copie approuvée par l'autorité de tutelle sera transmise à la Cour des comptes.

ad. 2.2. Budgets et comptes annuels

Dans son rapport, la Cour des comptes souligne que le Comité-directeur du Fonds du logement n'établit plus de budgets annuels et que les comptes annuels ne reçoivent plus l'approbation ministérielle comme prévu aux articles 63 et 65 de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le Comité-directeur du Fonds du logement souligne toutefois qu'il approuve chaque projet en détail et que tous les projets sont soumis au Ministre ayant le logement social dans ses attributions pour être inscrits dans le programme gouvernemental prévu à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. De plus, en fonction des prévisions des travaux, tous les

projets sont chaque année inscrits minutieusement dans les propositions budgétaires et dans le programme pluriannuel de l'Etat.

En ce qui concerne les comptes, ils sont annuellement soumis au Ministre qui, après accord et aux termes de la motion adoptée par la Chambre des députés le 13 juillet 1988, les transmet directement, ensemble avec le rapport des réviseurs d'entreprises, à la Chambre des députés. De plus, le Ministre de tutelle procède annuellement à la publication desdits comptes dans le cadre de son rapport d'activités.

ad 2.3. Comptes bancaires

En ce qui concerne la remarque de la Cour des comptes sur le fait que le Comité-directeur du Fonds du logement ne se conforme plus à la disposition légale selon laquelle il doit statuer sur le placement des disponibilités du Fonds, alors qu'une décision formelle en matière de placement des disponibilités fait défaut, le Comité-directeur précise que, depuis l'existence du Fonds, celui-ci a toujours recherché à maximiser la rentabilité de ses liquidités en évitant toute opération à risque.

Pour répondre à la remarque de la Cour des comptes, il s'avère que le principe même du placement à terme a été décidé par le Comité-directeur du Fonds du logement lors de sa séance du 2 mai 1979.

Le législateur a d'ailleurs prévu que le Comité-directeur peut définir sa propre politique en matière de placement des disponibilités.

En outre, chaque année, les comptes du Fonds du logement sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprises, et ceci indépendamment du contrôle légal fixé à l'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979.

Dans leur mission, les réviseurs, mandatés par le Comité-directeur du Fonds du logement, procèdent annuellement à la réconciliation des soldes des extraits bancaires avec les soldes comptables. Ces données sont en plus confirmées par les organismes financiers concernés.

Il est à noter que les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2000 ont été approuvés sans réserve par le réviseur. Ce dernier estime en effet que « les comptes annuels qui lui ont été présentés donnent, en conformité avec les prescriptions légales et réglementaires au Luxembourg, une image fidèle du patrimoine et de la situation financière au 31 décembre 2000 du Fonds du logement, ainsi que le résultat de l'exercice se terminant à cette date. »

En ce qui concerne plus particulièrement la question de la double signature recommandée par la Cour des comptes, les modalités pratiques de celle-ci seront définies lors de la finalisation du règlement d'ordre intérieur par le Comité-directeur.

ad. 2.4. Dépenses inappropriées

Le Comité-directeur du Fonds du logement voudrait tout d'abord relever que la carte de crédit est un mode de paiement couramment utilisé pour le fonctionnement quotidien d'une entreprise, surtout en ce qui concerne les menues dépenses, même si son utilisation n'est pas indispensable.

En réponse aux diverses observations de la Cour des comptes au sujet de dépenses qu'elle considère comme inappropriées, il convient de souligner, dans un premier temps, que sur un total de 400.000,- LUF de dépenses effectuées forcément par le Président du Fonds, qui seul a la signature, et considérées inappropriées par la Cour, 323.879,- LUF concernent directement le Fonds du logement. Ces dépenses se répartissent comme suit :

- Essence : 62.739,- LUF ;
- Dépenses pour frais de restaurants des membres du Comité restreint, dont les réunions ont lieu chaque jeudi de 11.30' heures à 13.15' heures : 163.405,- LUF ;
- Dépenses pour frais de restaurants du Président avec des clients, des hommes de l'art, des fournisseurs ou encore ses collaborateurs : 80.485,- LUF (moyenne mensuelle de 6.703,- LUF) ;
- Dépenses pour frais d'hôtel et de restaurants du Président lors de deux séjours à l'étranger : 13.949,- LUF ;
- Dépenses diverses telles que frais de taxis, cotisation de carte, etc : 3.301,- LUF.

Les dépenses effectuées par le Président effectivement à titre privé, s'élevant à 85.970,- LUF, ont été remboursées de suite et intégralement par le Président en date des 5 juillet et 6 novembre 2000.

En ce qui concerne le voyage à Berlin, il convient de noter que le Fonds du logement est continuellement à la recherche du meilleur rapport qualité-prix pour ses réalisations architecturales, que ce soit dans le choix des matériaux, des composants ou celui des installations. Dans cet esprit, une délégation du Fonds, composée de 10 membres du Comité-directeur et de 6 agents du département Développement de Projets, a visité la manifestation renommée pour professionnels BAUTEC à Berlin. Dans le cadre de ce voyage, il a été profité de l'occasion pour visiter 14 projets de logements, notamment un quartier réalisé par un Luxembourgeois de réputation internationale, en l'occurrence l'architecte Krier. Le total des dépenses engendrées par ce voyage d'études s'élève à 912.000,- LUF.

En ce qui concerne le repas de fin d'année, une longue tradition veut que le Fonds du logement invite, vers la fin de l'année, tous ceux qui, au cours de l'année, ont contribué notamment à ses résultats. C'est l'occasion privilégiée pour les remercier d'être des acteurs associés à la réalisation des succès du Fonds du logement. La présence du personnel au repas de fin

d'année est vivement souhaitée, alors que les membres du Comité-directeur y sont invités. Les dépenses engendrées par le repas de l'année 2000 se chiffrent à 360.000,- LUF.

ad 2.5. Engagement de personnel

Sur base des dossiers de trois employés du Fonds du logement, la Cour des comptes souligne dans son rapport que les décisions du Comité-directeur et les approbations ministérielles requises par les articles 62 et 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 pour l'engagement des collaborateurs du Fonds du logement font défaut.

Or, par sa communication du 16 juillet 2002, le Président du Fonds du logement a transmis à la Cour des comptes l'arrêté ministériel autorisant l'engagement d'un employé faisant partie des trois dossiers vérifiés par la Cour et a donné l'information que l'autorisation ministérielle relative à l'engagement du deuxième employé serait transmise à la Cour dès qu'elle aurait été retrouvée. Pour ce qui est du troisième dossier vérifié, le Président du Fonds du logement a transmis à la Cour la réponse suivante :

« En ce qui concerne Monsieur X, celui-ci travaille comme concierge auprès du Fonds depuis 1982. Le contrat qui vous a été fourni concerne uniquement la modification de son système de rémunération, entrée en vigueur lors de son déménagement dans un nouveau logement de service de la rue Plaetis au Grund. En 1982, l'engagement du personnel n'était pas soumis à l'autorisation du Ministre de tutelle, cette obligation ayant été introduite par la loi du 27 juillet 1983. »

En outre, lors des réunions des 11 juillet 1995 et 12 janvier 1999, le Comité-directeur du Fonds du logement a accepté les engagements des employés en question.

ad 2.6. Marchés conclus par le Fonds du logement

Dans son rapport, la Cour des comptes note « que le Fonds du logement n'a pas d'approche cohérente lors de la mise en concurrence des ses fournisseurs et de l'attribution de ses marchés.

Il y a pourtant lieu de souligner que le Fonds du logement s'est donné des règles strictes et cohérentes en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés. En effet, le Comité-directeur approuve chaque projet de construction. Cette approbation génère, suite à la réalisation par l'homme de l'art commis du projet d'exécution sur base de l'avant-projet détaillé, toute une série d'appels d'offres dans le cadre d'une soumission ouverte.

A cette fin, l'architecte élabore et soumet à l'architecte du Fonds du logement, pour approbation dans les délais impartis, les cahiers des charges de tous les corps d'état dont il a la responsabilité. Au cas où le dossier de soumission contient des parties ou des éléments fournis par un ou

plusieurs autres intervenants, l'architecte a en charge de coordonner les textes et les documents et de veiller à leur parfaite concordance. Il établit le devis détaillé par position sur base des prix courants et des quantités évaluées et compare le devis détaillé aux prévisions budgétaires de l'estimation du coût de construction définitif.

Les dossiers de soumission contiennent toutes les données nécessaires à la mise en adjudication des travaux et des fournitures relatifs aux différents corps de métier. Ils sont constitués des documents suivants :

- des conditions contractuelles générales, qui contiennent des règles strictes et cohérentes au sujet des appels d'offres et de l'attribution des marchés, adoptées par le Comité-directeur du Fonds du logement lors de sa séance du 13 juin 1995 (cf. Annexe I);
- des conditions contractuelles particulières;
- des conditions techniques;
- du bordereau des masses;
- des plans et des dessins;
- des mémoires explicatifs éventuels.

L'architecte délivre, en double exemplaire, le dossier de soumission aux entreprises invitées par le Fonds du logement. Il établit la liste complète des entreprises soumissionnaires concurrentes qu'il transmet pour information au Fonds du logement. Il recueille toutes les questions et réclamations introduites par les soumissionnaires, et formule les réponses y relatives qu'il distribue à tous les concurrents.

Les soumissions recueillies sont vérifiées par l'architecte et, le cas échéant, par le ou les bureaux techniques concernés, chacun pour sa partie, quant à leur valeur technique et leur conformité avec l'appel d'offres, ainsi que quant à l'exactitude des calculs. L'architecte dresse les tableaux comparatifs des différentes positions concernant sa partie, intègre dans ces tableaux les parties élaborées, le cas échéant, par les autres intervenants et soumet à l'architecte du Fonds ses propositions motivées d'adjudication.

Quant à l'attribution des marchés, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- A) Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse est proposé par l'homme de l'art commis et l'architecte du Fonds du logement. Dans ce cas, le Président passe la commande et soumet ce document pour approbation aux deux contresignataires.
- B) Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse n'est pas proposé par l'homme de l'art. Si cette proposition est partagée par l'architecte du Fonds du logement, l'entreprise classée en deuxième position est choisie. Lorsque la différence de l'offre est inférieure à 2,5%, le dossier est soumis aux fins d'approbation au Comité restreint. Si la différence est supérieure à 2,5%, la décision incombe au Comité-directeur.

- C) Deux ou plusieurs entreprises ont remis des offres économiquement avantageuses, dans la mesure où la différence porte sur +/- 1%. Au cas où l'homme de l'art commis n'a pas réservé de remarques, un appel écrit de remise et/ou d'escompte est opéré. A la vue des nouveaux résultats, il est décidé comme ci-avant décrit.
- D) L'offre économiquement la plus avantageuse dépasse le devis. Dans ce cas, surtout lorsque le Fonds du logement a fait une promesse de coût à l'adresse de ses clients, l'architecte commis, l'entreprise ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse et le Fonds du logement recherchent ensemble des alternatives plus économiques pour l'exécution des travaux.

La Cour note également que, sur sept marchés conclus par le Fonds en 2000, « une décision d'adjudication du Comité-directeur n'a jamais pu être produite et que, dans trois des cas, les contre-signatures appropriées ont fait défaut ».

S'il est vrai que la loi modifiée du 25 février 1979 ne prévoit pas une démarche formelle du Comité-directeur dans le cadre de marchés à conclure par le Fonds du logement, il appartient à au moins deux membres dudit Comité de contresigner la conclusion de chaque marché.

Si la remarque de la Cour des comptes concernant les trois marchés où les contre-signatures font défaut porte sur les travaux de chauffage, sanitaire et électricité du projet Millebach, lot C, le Fonds du logement, suite à une vérification détaillée des dossiers, est désormais en mesure de fournir les documents réclamés.

La Cour note encore que, dans un cas des sept marchés vérifiés, « des travaux supplémentaires dépassant l'offre initiale de plus de 1,8 millions de LUF (soit 4,5%) ont été réalisés alors qu'aucune décision formelle du Comité-directeur n'a été prise. »

En 2000, le Fonds du logement a conclu 110 marchés (cf. Annexe II) pour un montant global de 560.760.423.- LUF, dans le cadre de la réalisation de projets de construction de nouveaux logements. Au total, 32 marchés ont fait l'objet d'un avenant écrit portant sur le montant total de 10.120.556.- LUF.

60 marchés, portant sur un montant de 254.060.999.- LUF (avenants compris) concernent directement l'Etat, alors qu'ils portent sur la création de logements locatifs et sont, dans ces conditions, soumis aux dispositions de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979. Les 50 autres marchés concernent des projets destinés à la vente.

A la date d'aujourd'hui, 69 marchés sur les 110, soit 63%, sont en fait clôturés. Ils accusent un total de commandes de 286.834.334.- LUF, dont 159.281.160.- LUF en faveur de projets destinés à la vente et 127.553.174.- LUF en faveur de projets destinés à la location.

Les projets destinés à la vente ont fait l'objet d'avenants pour un montant de 9.025.414,- LUF et portent sur le montant total de 168.306.574,- LUF. Les factures de décomptes affichent un montant de 166.158.367,- LUF, donc de 2.148.207,- LUF inférieur aux commandes.

Les projets destinés à la location ont également fait l'objet d'avenants pour un montant total de 2.362.224,- LUF, portant le montant global des commandes à 129.915.398,- LUF. Or, seulement 119.281.800,- LUF ont été facturés, de sorte que la moins-value est de 10.633.598,- LUF.

Même à l'égard des commandes initiales (location et vente) de 286.834.334,- LUF, le décompte final et global affiche une moins-value de 1.394.167,- LUF.

ad 3. Constatations et recommandations portant sur la légalité d'opérations particulières

ad 3.1. Participations financières dans des entreprises liées

ad 3.1.1. Principe de la spécialité

Dans son rapport, la Cour estime que « le principe de la spécialité qui est propre au régime des établissements publics n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé. Les établissements publics n'ont que les compétences qui leur ont été expressément attribuées par les textes législatifs ».

Le Fonds du logement se permet de rappeler qu'en 1979, le législateur lui a donné en outre la mission de susciter la recherche et la diffusion des méthodes de rationalisation de la construction et de promouvoir la qualité de l'habitat. Indubitablement, le système de chauffage, dans le cadre de la réalisation de nouveaux quartiers, constitue le point le plus onéreux à côté du gros oeuvre. Il semble donc évident que le Fonds du logement recherche également des alternatives dans ce domaine, telles que celles basées sur la production de chaleur, spécialité qui est propre à chaque promoteur immobilier, par le biais d'un système de cogénération force-chaleur.

Pour responsabiliser ses clients-propriétaires, le Fonds du logement a intégré les installations en question dans des sociétés de droit privé et il a attribué l'usufruit des parts sociales aux propriétaires raccordés. Afin d'augmenter la rentabilité du système de cogénération, le Fonds du logement a recherché la collaboration de clients supplémentaires, tels que la Ville de Luxembourg. Finalement, le Fonds du logement contribue, moyennant de telles installations de chauffage alternatives, au développement durable du pays.

A noter que la participation du Fonds dans les sociétés visées n'est pas une fin en soi, mais un moyen approprié et limité au site de remplir au mieux sa mission, et dans l'intérêt des locataires et dans l'intérêt des propriétaires.

ad 3.1.2. Situation déficitaire des entreprises liées

La Cour constate que certaines entreprises liées sont déficitaires.

Le Comité-directeur du Fonds du logement insiste sur le fait que la Cour fait référence à l'exercice 2000, époque où ces sociétés étaient toujours en phase de démarrage. Or, il est fréquent, voire normal, qu'une société soit déficitaire au début de son existence, surtout lorsque les clients ne sont pas encore tous raccordés aux installations. Depuis lors, tout a été mis en place de manière à assurer le bon fonctionnement de ces sociétés, à court ou moyen terme.

Pour ce qui concerne la Société Coopérative de Chauffage Urbain S.à r.l., « la Cour constate une perte cumulée de plus de 9,5 millions de LUF de sorte que la participation n'apparaît plus qu'avec une valeur comptable nulle. »

La participation du Fonds dans le capital de la Société Coopérative, à l'origine d'une valeur de 18.500,- LUF, se trouve effectivement réduite à une valeur comptable nulle. L'affirmation selon laquelle les fonds propres de la Société Coopérative ont été réduits à une valeur négative de 9,5 millions de LUF est à analyser en tenant compte du fait que le passif du bilan présente une dette de 18.000.000,- LUF assortie d'un engagement de non remboursement.

ad 3.2. Octroi de prêt sans intérêts

Dans son rapport, la Cour explique que, par des opérations financières telles que l'octroi de prêt sans intérêts, « le Fonds du logement risque d'hypothéquer, ..., les deniers publics mis à sa disposition et que ces opérations n'entrent pas dans les missions du Fonds du logement telles que définies aux articles 54 et 55 de la loi modifiée du 25 février 1979. »

A cet égard, le Fonds du logement souhaite souligner que le prêt sans intérêts octroyé à la Société Coopérative est exclusivement destiné à financer sa participation dans la récente structure mise en place pour la construction d'un nouveau système de chauffage. Le montant initial avancé par le Fonds a été réduit de 15.000.000,- LUF à 6.250.000,- LUF, la Société Coopérative ayant financé une partie des investissements par fonds propres. Cette opération financière a eu pour but de mettre en place une structure économiquement plus appropriée pour les locataires du Fonds, leur assurant l'accès au chauffage de leur logement, mais aussi pour les acquéreurs de logements vendus par le Fonds, regroupés au sein de la Société Coopérative. Le Fonds, en sa qualité de promoteur du quartier, se devait de participer à la restauration des installations de chauffage, et ce d'autant plus qu'à l'origine, sa responsabilité morale était engagée.

ad 4. Constatations et recommandations portant sur la bonne gestion financière des opérations

ad 4.1. Niveau des avoirs en banque

Dans son rapport, la Cour souligne « le niveau exceptionnellement élevé des avoirs en banque » du Fonds du logement.

En réponse à cette observation, il est à noter que les avoirs en banque peuvent être ventilés de la manière suivante :

- des excédents sur dotations et subsides ainsi que des dotations reçues d'avance, qui permettent au Fonds d'amorcer ses programmes de construction. Ces moyens financiers sont placés en attendant d'être investis ;
- le « cash flow », généré chaque année par les activités du Fonds du logement, investi selon le rythme du développement et de la réalisation des projets de construction du Fonds.

ad 4.2. Lignes de crédit

« Au vu du niveau important des liquidités dont dispose le Fonds, la Cour est d'avis que le recours à ces lignes de crédit bancaire ne se justifie pas. »

Dans ce contexte, le Fonds du logement fait une nette distinction entre ses opérations immobilières destinées à la vente et celles destinées à la location. Dans le cadre des projets que le Fonds réalise pour son propre compte, à savoir les projets réservés à la location, le préfinancement est directement couvert par l'Etat.

Pour ce qui concerne les projets réservés à la vente, les articles 25 et 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 donnent au Fonds la possibilité de contracter un emprunt où l'Etat prend en charge les intérêts. A défaut, le Fonds devrait utiliser ses moyens propres et, en bon gestionnaire, récupérer la prise en charge des intérêts auprès des acquéreurs.

2.16 Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC)

2.16.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Par la présente, nous avons l'honneur de vous faire part des constatations et des recommandations du contrôle de la Cour des comptes ayant porté sur la gestion financière de l'Institut National

pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC) pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2000.

Les constatations et les recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour par écrit vos observations y relatives et ce pour le 30 août 2002 au plus tard.

1. Introduction

Conformément à l'article 10 de la loi du 1^{er} décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC) pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2000.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et de l'IFAC (Fédération internationale des comptables).

Les procédures d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion de l'Institut, une analyse des états financiers ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées. A ce sujet, la Cour a tenu des réunions avec les responsables de l'INFPC en date des 5 mars, 21 mars, 3 avril et 25 juin 2002.

2. L'exercice comptable 2000

C'est la loi du 1^{er} décembre 1992 qui a donné naissance à l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue, un établissement public agissant sous la tutelle du ministère de l'Education nationale. L'article 2 de cette loi lui assigne ainsi comme mission « de participer à l'élaboration de concepts de formation professionnelle continue et à la réalisation de certains des objectifs définis à l'article 46 de la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, en développant des activités d'initiation, de recyclage, de reconversion et de perfectionnement professionnels et en assurant la réalisation de projets dans l'intérêt du progrès technologique et de l'innovation pédagogique ».

La Cour s'est chargée du contrôle de la gestion financière de l'exercice 2000 de l'INFPC. Afin d'illustrer la situation comptable et financière de l'INFPC à la fin de l'exercice 2000, la Cour reprend ci-dessous les postes bilantaires les plus significatifs avant de les commenter. Le bilan complet est annexé au présent document. La Cour s'est également assurée, sur base

des documents qui lui ont été fournis, que tous les éléments d'actif et de passif figurant au bilan publié par l'Institut ont été comptabilisés à leur juste valeur.

Bilan au 31.12.2000 en EUR (extraits)

Actif		Passif	
Stocks - projets en cours	0,00	Subventions reçues de l'Etat	3.631.640,13
		Pertes reportées	(3.519.000,86)
Avoirs en banques	386.023,66	Provisions pour risques et charges	838.623,93
Perte de l'exercice	720.150,55	Avances reçues sur projets	187.773,80
(...)	(...)	(...)	(...)
	<u>1.182.186,45</u>		<u>1.182.186,45</u>

2.1 Les stocks

Les stocks sont censés représenter la valeur estimée de réalisation des projets en cours. Pour des raisons plus amplement développées dans les audits financiers auxquels l'INFPC a été soumis, ce poste bilantaire a été ramené de 365.577,36 EUR (valeur au 31.12.1999) à 0 EUR. Les justifications à la base de la correction de valeur ont été:

- travail insuffisamment effectué ou non documenté;
- absence ou insuffisance de contrepartie privée (participation financière des entreprises) exigée par la Commission européenne pour l'octroi des budgets pour le financement si bien que les dépenses sont à charge de l'INFPC.

Par ailleurs, l'Institut n'a plus d'activités de développement de formations au cours de cette année puisqu'il n'y a plus de personnel pour finaliser les projets.

2.2 La perte de l'exercice

La perte de l'exercice est importante (720.150,55 EUR). Elle s'explique, d'une part, par le total des variations des postes Stock et Provisions pour risques et charges (418.202,07 EUR) et, d'autre part, par la perte d'exploitation de l'exercice se chiffrant à 301.948,48 c.-à-d. la différence entre le montant des charges et des recettes de l'exercice (545.537,27 - 243.588,79 EUR).

2.3 Les pertes reportées

Les pertes reportées sont très élevées et sont le résultat, d'après la Cour des comptes, d'une gestion commerciale et financière pour le moins aléatoire de l'INFPC dès son origine. Au vu du résultat déficitaire, la dotation de 10.000.000 LUF pour l'exercice 2000 a été rallongée d'un montant de 7.051.000 LUF (viré en 2001) pour prendre en charge le solde négatif des fonds propres de l'INFPC au 1^{er} septembre 2000 suivant décision du gouvernement en conseil du 22 décembre 2000. Une autre rallonge a été refusée par l'IGF faute de pièces justificatives.

Même si cette dotation supplémentaire de 7.051.000 LUF avait été comptabilisée en 2000, la Cour note que le montant des pertes accumulées au 31 décembre 2000 dépasse nettement les fonds propres versés par l'Etat sous forme de subventions.

2.4 Les provisions

Les provisions pour risques et charges sont très élevées (838.623,93 EUR). Elles sont constituées à concurrence d'un montant de 657.307,31 EUR pour risques de remboursement de dépenses non éligibles sur certains projets communautaires. Ce montant a déjà figuré au bilan de 1999 et n'a pas subi d'évolution, la charge étant précise quant à sa nature mais reste incertaine quant à sa réalisation.

Les causes à la base d'une demande éventuelle de restitution des aides communautaires sont les corrections financières à opérer en fonction des déficiences constatées quant à l'application de taux journaliers trop élevés pour le travail réalisé par l'INFPC, le non-respect des conditions des conventions européennes, des factures non éligibles de par leur nature ou non imputables aux projets.

Selon les explications fournies par l'ancien président du conseil d'administration, ces conventions n'auraient souvent pas été claires, l'interprétation ayant posé des difficultés. Ainsi, l'éligibilité des dépenses, le calcul des frais imputables (coûts journaliers) et les normes applicables n'auraient pas été définis de façon suffisamment précise et les objectifs formulés de façon équivoque.

Pour le reste, le poste des provisions reprend des charges probables afférentes à un litige avec un ancien membre du personnel de l'Institut (112.394,94 EUR) ainsi que celles se rapportant aux honoraires du comptable et du réviseur pour une somme de 68.921,69 EUR.

2.5 Les avances reçues sur projets

Les avances nettes reçues sont des fonds perçus par l'INFPC sur les projets européens en cours. Lorsque ces avances dépassent la valeur des frais directs et des heures consacrées par le

personnel de l'INFPC, elles constituent des dettes de l'INFPC et peuvent être considérées comme sommes à rembourser.

Les causes en sont notamment l'absence de time-sheets reprenant le détail des heures de travail fournies par le personnel de l'Institut en faveur de chaque projet et de façon générale la défaillance de la gestion de l'INFPC et du suivi des dossiers.

Le bilan de l'exercice 2000 peut en conclusion être considéré comme le résultat des errements tant au niveau de la politique commerciale que de la gestion de l'Institut dès sa création en 1992. Ces errements se sont soldés par un échec tant sur le plan administratif que financier.

3. Vers la situation actuelle

Dans un premier temps, la Cour retrace ci-après l'historique et les différentes causes étant à la base de la situation actuelle de l'INFPC. Dans un deuxième temps, la Cour effectue une analyse critique des orientations que l'Institut s'est données au-delà de l'horizon 2000.

3.1 Période de 1992 à 1998

3.1.1 1992 - 1995: recherche de rentabilité et de concurrence

Dans une étude sur la formation professionnelle continue lancée (après 1990) par le ministre de l'Éducation nationale, il est constaté que l'industrie ainsi que les banques au Luxembourg disposent d'outils de formation professionnelle continue adaptés alors que les PME n'en disposent pas. Une des conclusions qui fut tirée de cette étude était la création en 1992 de l'INFPC dont les buts principaux étaient la promotion et l'organisation de la formation professionnelle continue et qui devait avoir des liens privilégiés avec les Centres de formation professionnelle continue.

Un institut étranger spécialisé est chargé du développement conceptuel du fonctionnement de l'INFPC. Il est proposé de doter l'Institut d'une contribution étatique initiale de 60 millions de LUF pour le rendre opérationnel avec l'objectif de rentabiliser l'Institut dans un délai de 6 ans (1993 - 1998) de manière à ce qu'il soit financièrement autoportant et qu'il puisse dès lors fonctionner sans autre apport financier supplémentaire de l'État. C'est dans cet ordre d'idées que les formations offertes sont vendues au prix de revient, c'est-à-dire en s'orientant aux coûts générés par l'INFPC.

L'INFPC se comprend dans une première phase en tant qu'acteur concurrentiel sur le marché de la formation professionnelle continue à destination des entreprises et de ce fait concurrentiel par rapport aux offreurs traditionnels du marché luxembourgeois.

Cette première période d'activité se solde par un double échec:

- l'objectif de rentabilisation n'est pas atteint ;
- la position concurrentielle se révèle plus désavantageuse que prévue.

Les causes spécifiques de l'échec de la politique menée pendant cette période sont à trouver, par souci de rentabilité, dans une fixation des tarifs trop élevée pour un offreur nouveau sur le marché qui, de surcroît, s'est révélé nettement moins porteur que prévu ainsi que dans la composition du conseil d'administration. En effet, dans l'idée louable de faire participer l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle continue au projet INFPC, les chambres professionnelles sont représentées au sein du conseil d'administration de l'Institut alors qu'elles sont elles-mêmes organisatrices de formation professionnelle. Selon les dires des responsables de l'INFPC, celui-ci se retrouve ainsi dans une situation structurelle préjudiciable à son développement.

Sur ce constat, un sondage est effectué en 1995 par le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle auprès des chambres professionnelles afin de débloquer la situation. Il est décidé de réorienter l'offre de l'INFPC vers le développement de formations sur mesure complémentaires et non plus concurrentielles par rapport aux formations déjà offertes par les chambres professionnelles à leurs membres.

3.1.2 1995 - 1998: recherche de rentabilité et de complémentarité

Le conseil d'administration décide en juillet 1995 de réorienter les activités de l'INFPC vers une plus grande complémentarité de ses formations par rapport à l'offre existante. Tout en abandonnant sa position concurrentielle, clarifiant ainsi ses relations avec les chambres professionnelles, il ne renonce néanmoins pas à l'objectif de rentabilité qu'il s'était fixé.

L'activité de l'Institut est donc réorientée vers l'offre de formations développées sur mesure ainsi que vers la consultance qui doit s'avérer plus rémunératrice même si ces activités ne correspondent plus exactement à la mission initiale et légale de l'Institut.

Dans les faits, l'Institut renforce son engagement dans la gestion au niveau luxembourgeois de projets européens de formation professionnelle continue (notamment du Fonds Social Européen) qui constitue désormais une part importante de ses activités.

Afin de mener à bien cette mission élargie, il est décidé en 1996 d'engager un directeur alors que, jusque-là, la gestion courante de l'INFPC était assurée par le département de la formation continue du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. A cet effet, il est fait appel à un cabinet de recrutement spécialisé afin de trouver le candidat idéal présentant les qualités et l'expérience requises.

Cette seconde période est marquée par des difficultés de pénétrer le marché privé avec des prix élevés fixés en fonction des coûts réels. De plus, dès la fin de 1997, l'idée du transfert des activités de l'INFPC en relation avec les projets européens vers le marché privé apparaît.

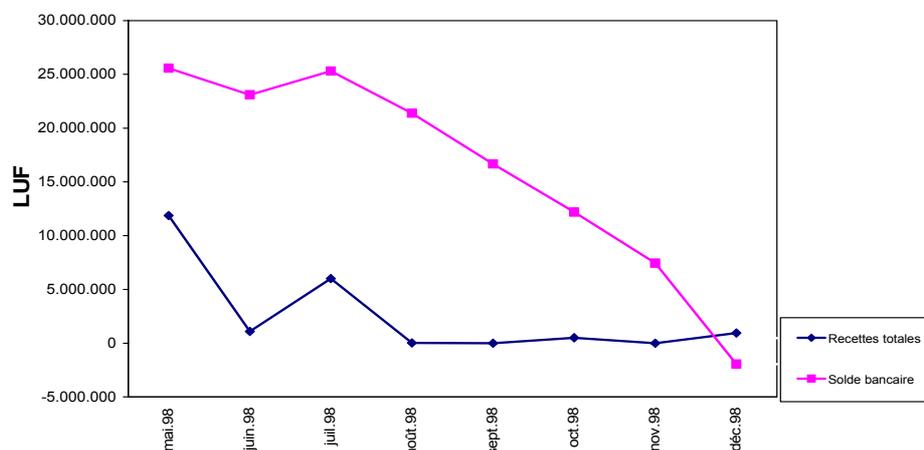
A côté des difficultés de positionnement de l'Institut sur le marché et des problèmes financiers importants (mauvaise gestion et suivi des dossiers européens, d'où constitution de provisions pour pertes élevées) qui s'en suivent, de graves tensions apparaissent au grand jour fin 1998 entre le directeur et le personnel.

Un membre du personnel contacte le conseil d'administration pour l'informer que des pressions sont exercées sur les agents de l'INFPC par le directeur. Après plusieurs réunions entre le personnel et des représentants du conseil d'administration, de nouveaux manquements apparaissent au niveau du suivi des dossiers de formation et de la gestion même de l'Institut. Dès le début de ses travaux concernant l'exercice 1998, le réviseur constate des « éléments suffisamment graves » l'incitant à le mentionner par écrit au président du conseil d'administration. Le réviseur note des lacunes importantes au niveau administratif, du contrôle du management ainsi que des informations fournies aux autorités concernées.

Le directeur est finalement licencié en décembre 1998 pour cause de professionnalisme, d'organisation interne et de management des ressources humaines défailants, si bien que l'année 1998 se termine sur un nouveau et profond constat d'échec. La Cour note que ni le conseil d'administration, ni le commissaire de gouvernement censés contrôler l'activité et la gestion administrative et financière de l'Institut n'ont su éviter cette situation.

A titre d'illustration, la Cour souhaite reprendre le graphique ci-dessous présentant la situation financière de l'INFPC telle qu'établie par les responsables dans leur rapport financier de juillet 1998. Les chiffres présentent la situation effective des recettes et de la liquidité de l'Institut jusqu'au 31 juillet 1998, les montants à partir du mois d'août étant des prévisions.

Situation financière de l'Institut



3.2 Période de 1999 à 2000: audits financiers et mise en veilleuse des activités

La période début 1999 à fin 2000 est marquée par la réalisation de toute une série d'audits afin de se faire une idée précise de la situation financière réelle de l'INFPC aboutissant, d'une part, à l'assainissement de la situation financière de l'Institut et, d'autre part, à une redéfinition de son rôle et ce notamment dans le cadre du vote de la loi du 22 juin 1999 sur la formation professionnelle continue.

3.2.1 Les audits de la situation financière

Face à la situation financière de l'Institut, l'Inspection générale des Finances (IGF) procède en février 1999, à la demande du ministre du Budget et en accord avec le conseil d'administration, à une analyse test de 5 projets européens. Sur base de ces tests, l'IGF propose au ministre du Budget et à la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de faire procéder à un audit externe de tous les projets cofinancés par la Commission européenne et gérés par l'INFPC. Selon la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, l'objectif de l'audit « vise la transparence et l'amélioration des procédures de gestion en question ».

Les analyses effectuées par deux fiduciaires à la mi-99 aboutissent à la constitution de provisions pour risques élevées et à la constatation de dépréciations importantes du stock des en-cours. De ces audits résulte notamment la constatation des manquements suivants: absence de pièces justificatives, non éligibilité de certaines dépenses, absence de conventions entre l'INFPC et le ministère de tutelle, contrôles et supervision internes insuffisants ou taux de rémunération journalière fixé arbitrairement. S'y ajoute que les pièces comptables et les factures ne coïncident pas toujours.

Un audit supplémentaire est réalisé fin 2000 « en vue d'établir une image fidèle de la situation financière de l'Institut » selon les termes de l'arrêté du Conseil de Gouvernement en date du 11 octobre 2000. Il s'agit là en fait d'un « pré-audit » portant sur les comptes du 1^{er} janvier 1999 au 31 août 2000. Le but est de permettre à l'INFPC de « redémarrer ses activités sur une base assainie » selon ce même arrêté. S'ajoutent à ces audits spécifiques, dont le coût n'est pas à sous-estimer, les travaux annuels de la fiduciaire et du réviseur d'entreprise. Les rapports des réviseurs pour les exercices 1998 à 2000 contiennent des réserves importantes quant à la gestion et la documentation comptable du travail effectué par l'Institut.

Sur base de ces audits, un bilan rectifié au 31 août 2000 est réalisé afin d'établir une image fidèle de la situation financière de l'Institut. Le détail des conséquences bilantaires et financières de ces audits figure au point 2 ci-dessus.

3.2.2 Mise en veilleuse des activités

En fait, à partir de 1999 aucune nouvelle activité n'est développée alors que parallèlement les anciennes sont abandonnées.

Sur le plan interne, le mandat du conseil d'administration nommé en janvier 1996 vient à échéance en janvier 1999. A partir de cette date il n'est donc plus en fonction, les désignations effectuées par les différents ministères et organismes y envoyant leurs représentants n'ayant pas été sanctionnées par un nouvel arrêté du gouvernement en conseil. Le ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports souhaite attendre les conclusions de deux audits avant de procéder à la nomination des membres du nouveau conseil d'administration.

Dans la pratique, les membres ont considéré qu'ils n'avaient plus de mandat légal et l'INFPC s'est vu confronté à une situation où il ne disposait plus de conseil d'administration institutionnalisé pour la période de janvier 1999 à décembre 2000. Certains membres ont pris soin de se retrouver de manière informelle et ce sous la dénomination de « bureau », situation qui est peu propice à la consolidation de l'INFPC à cette époque.

Il faudra attendre la réalisation de deux audits externes complets sur les projets européens et un audit interne de la situation financière (engagements financiers) de l'Institut commandé d'urgence par le gouvernement pour que celui-ci se prononce, en décembre 2000, pour la survie de l'Institut en lui assignant de nouveaux objectifs. Il nomme un nouveau conseil d'administration qui pourra débiter ses travaux à partir du 1^{er} janvier 2001.

4. La réorientation des activités de l'INFPC au cours de l'année 2000

4.1 Les causes principales de l'échec

De ce qui précède et en prenant en considération les éléments qui lui sont à disposition, la Cour estime que les causes principales de l'échec se situent:

- au niveau du choix des orientations stratégiques par l'INFPC;
- sur le plan de la gestion et de l'administration de l'INFPC.

Selon les explications des anciens et nouveaux responsables de l'INFPC, une autre cause résiderait dans l'absence de loi-cadre au moment de la création de l'Institut. On a essayé à plusieurs reprises d'expliquer l'échec de l'Institut par le vote et la mise en œuvre tardive de la loi du 22 juin 1999.

Or, alors qu'en 1992 on poursuivait l'idée de susciter, par le vote d'une telle loi-cadre, une demande en matière de formation professionnelle continue sur le marché, la loi telle que votée en 1999 poursuit un autre objectif. Il s'agit maintenant d'attribuer une aide directe aux entreprises

effectuant de la formation professionnelle, l'Institut assurant la gestion purement administrative des demandes introduites auprès du ministère. Cette procédure, plus amplement décrite au point 4.2 ci-après, n'est pas prévue de manière expresse par la loi de 1992 précisant les missions de l'INFPC.

4.2 Une profonde réorientation

Au vu des difficultés que connaît l'Institut en matières financière, d'organisation et d'acteur sur le marché, la question de sa survie se pose. Au niveau du ministère de tutelle, la décision est prise de garantir la continuation de ses activités. Dans la séance du 22 décembre 2000, le Conseil de gouvernement approuve les missions futures de l'Institut.

Dans le rapport annuel 2001 du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports les nouvelles missions sont décrites de la façon suivante : assurer le secrétariat pour l'évaluation des dossiers de candidature soumis par les entreprises au ministère dans le contexte de la loi du 22 juin 1999 ayant notamment pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

L'INFPC est en outre l'interlocuteur des entreprises pour toutes les questions techniques concernant les différents formulaires à remplir. Les deux autres missions, à savoir la promotion de la formation professionnelle continue ainsi que la fonction d'institut pour l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie, seraient en préparation.

Dans les faits, la notion de rentabilité ne fait donc plus partie intégrante de la stratégie de l'INFPC. Pour ce qui est des projets communautaires, le conseil d'administration a pris la décision de ne plus s'activer sur ce terrain. Cette recherche de rentabilité se solde donc par un échec. En effet, il y a lieu de se rappeler que lors du lancement de l'INFPC, un des premiers objectifs était de devenir financièrement autoportant dans un délai de 6 ans (1993-1998).

En ce qui concerne la première mission, l'INFPC se qualifie lui-même de rapporteur-secrétaire auprès du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports quant à l'instruction des demandes de cofinancement soumises par les entreprises sur base de la loi-cadre du 22 juin 1999.

Sur le plan opérationnel, l'INFPC procède à l'instruction des demandes de cofinancement et les présente au comité de gestion qui émet un avis sur leur éligibilité par rapport à la loi. Sur base de cet avis, le ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports prend une décision relative à un éventuel cofinancement public.

D'après les dires des responsables de l'Institut, la tâche la plus importante sera dorénavant l'assistance en tant que rapporteur-secrétaire pour la mise en œuvre de la loi-cadre du 22 juin 1999. Il

faut dans ce contexte garder à l'esprit l'impact considérable de ces nouvelles dispositions sur le budget de l'Etat, à savoir plus de 8.400.000 EUR pour l'exercice 2000.

Durant l'exercice 2000, le personnel a ainsi investi la quasi-totalité de son temps de travail dans le traitement des demandes introduites dans le contexte de la loi-cadre.

4.3 Une réorientation incompatible avec la loi de l'INFPC du 1^{er} décembre 1992

D'après la Cour, cette nouvelle réorientation de l'Institut est difficilement compatible avec les objectifs tels que définis par la loi de 1992. Dans le cadre des travaux parlementaires en relation avec la loi de 1992, le commentaire des articles du projet de loi a esquissé les objectifs de l'Institut de la manière suivante: « la mission de l'Institut, telle qu'elle est définie par référence à l'article 46 de la loi du 4 septembre 1990 précitée peut comporter toute la gamme des activités d'initiation, de recyclage, de reconversion et de perfectionnement professionnels, s'adressant à des adultes... » (doc. parl. 3219⁽¹⁾, page 24).

Or, l'activité principale de l'Institut, à savoir, les travaux de rapporteur-secrétaire dans le contexte de la loi-cadre de 1999, est étrangère aux objectifs de la loi précitée.

4.4 La nécessité d'un établissement public ?

La Cour se demande si dans le présent contexte, le maintien de l'INFPC en tant qu'établissement public se justifie encore. S'il est vrai que, dans certains cas de figure, le recours à un établissement public peut offrir des avantages, il est vrai aussi que dans d'autres hypothèses tel n'est pas le cas.

Il est à rappeler qu'un établissement public est une personne morale de droit public chargée par une disposition législative de gérer des services publics déterminés en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, sous le contrôle tutélaire de l'Etat ou des communes.

Dans son rôle d'assistant technique tel que décrit préalablement, l'INFPC, en tant que rapporteur-secrétaire, se consacre de manière presque exclusive à des travaux administratifs relevant en principe du ministère de tutelle. Créé spécialement en vue d'un service public déterminé, la Cour ne peut que critiquer le fait qu'un établissement public a en définitive pour finalité de décharger le ministère de tutelle dans ses tâches purement administratives.

Pour le surplus, le recours aux services d'un établissement public pour l'exécution de missions incombant au ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports ne saurait servir comme échappatoire pour contourner les règles rigides régissant le recrutement du personnel au service de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, la Cour recommande à ce que les travaux à effectuer dans le contexte de la loi-cadre de 1999 soient intégralement pris en charge par le ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 31 juillet 2002.

2.16.2 Les observations du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC) pour l'exercice 2000 et m'a transmis ses constatations et recommandations par courrier du 1^{er} août 2002. Ce contrôle est prévu à l'article 10 de la loi du 1^{er} décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue.

Les constatations et recommandations de la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

1. Les constatations formulées par la Cour relatives à l'exercice comptable, notamment en ce qui concerne les stocks, la perte de l'exercice, les pertes reportées, les provisions et les avances reçues sur projet coïncident avec le résultat des vérifications effectuées en 2000 à ma demande par l'Inspection générale des finances, en coopération avec le Service de la formation professionnelle et avec l'appui d'un auditeur externe. Elles confirment l'analyse que j'ai soumise au Gouvernement et sont à la base des décisions prises par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 22 décembre 2000 en vue de permettre à l'INFPC de redémarrer ses activités sur une base assainie, avec un nouveau conseil d'administration à partir du 1^{er} janvier 2001. Les constatations formulées par la Cour n'appellent donc pas d'observation particulière de ma part.
2. Au chapitre 3 du document la Cour retrace l'historique de l'INFPC. Il s'agit d'une reconstitution fidèle du développement que l'Institut a connu au cours des différentes périodes de son existence et je n'ai pas d'observation à y apporter.
3. Au chapitre 4 de ses constatations et recommandations, la Cour procède, en sus du contrôle de la gestion financière, à une analyse critique des orientations que le Conseil de gouvernement a données à l'Institut à l'issue d'une restructuration dans sa séance du 22 décembre 2000.

Ces orientations s'articulent sur trois axes :

- a) Les missions définies à l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1992, portant institution de l'INFPC et la promotion de la formation professionnelle continue au Grand-Duché de Luxembourg.
- b) L'assistance au ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 22 juin 1999 relative à la formation professionnelle continue.
- c) La fonction d'institut pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

La Cour estime que cette nouvelle orientation de l'Institut est difficilement compatible avec les objectifs définis par la loi de 1992 et qu'une des activités de l'Institut, les travaux de rapporteur-secrétaire dans le contexte de la loi du 22 juin 1999 relative à la formation professionnelle continue 1999, est étrangère aux objectifs de la loi. Selon la Cour, ces travaux administratifs devraient être pris en charge intégralement par le ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Ces remarques et conclusions de la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

- I. La décision du Conseil de gouvernement du 22 décembre 2000 réorientant les missions de l'INFPC marque un nouveau point de départ et pour les activités de l'Institut et pour son Conseil d'Administration.

A cette époque, le traitement des dossiers constitués dans le cadre de la mise en œuvre de la loi-cadre sur la formation continue constituait la première priorité des activités de l'Institut. Un volume de plusieurs centaines de dossiers s'était accumulé et le ministère se voyait dans l'impossibilité d'en assurer le traitement avec ses propres moyens. Il s'agissait de demandes d'agrément, des bilans et des rapports portant sur l'exercice 2000 ainsi que de l'intégralité des demandes d'agrément et de subvention pour l'année 2001. La pression pour évacuer ces dossiers était importante d'autant plus que de nouveaux dossiers de candidature étaient introduits en permanence. Jusqu'à ce jour, et ce même après la deuxième vague de recrutement, la pression n'a pas diminué, plus de 300 dossiers restent à évaluer.

Etant donné que l'Institut manquait de personnel - début 2001, le personnel se composait d'un chef de projet et d'une secrétaire ; de nouveaux recrutements n'eurent lieu qu'en juillet/août 2001 - le traitement de ces dossiers devint par la force des choses l'activité principale de l'Institut et ses travaux se concentraient prioritairement sur la vérification technique, et administrative et dans une moindre mesure seulement, sur les aspects qualitatifs des projets de formation présentés. Il faut néanmoins retenir que le savoir-faire acquis entre-temps par les agents de l'Institut sera un atout indéniable en vue de conseiller

et de guider les entreprises dans leurs démarches de formation continue, un savoir-faire qui pourra être pleinement exploité du moment que les contraintes de temps visées plus haut auront diminué.

- II. L'évacuation des dossiers permet de prévoir que le rythme de croisière de traitement des dossiers pourra être atteint fin 2003/début 2004. L'institut pourra alors pleinement remplir sa mission telle que définie dans l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1992, à savoir : « participer à l'élaboration de concepts de formation professionnelle continue ». En effet au cours de la phase transitoire qu'il traverse actuellement, l'Institut acquiert les compétences nécessaires à l'accomplissement de sa mission principale. Dans la pratique, il y a lieu de souligner que les rapports d'évaluation que les agents de l'Institut présentent au comité de gestion ne se résument pas à une analyse pure et simple de chiffres et d'actes administratifs, mais présentent également des éléments qualitatifs d'analyse des plans de formation, de la politique de formation et de l'analyse de contenu des projets de formation.
- III. Parallèlement à cet appui technique et pédagogique, l'INFPC a démarré son activité de promotion de la formation continue prévue à l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1992 et ce à plusieurs niveaux :
 - Organisation de formations destinées aux responsables de formation des entreprises qui envisagent de soumettre un bilan ou une demande d'approbation.
 - Mise en place d'un portail Internet qui actuellement permet déjà aux entreprises de télécharger tous les documents afférents à la loi sur la formation continue et d'établir un lien avec les sites des offreurs de formation publics les plus importants. Le logiciel SYRECOS, développé au CRP-HT et dont l'INFPC a repris la gestion, guidera prochainement l'utilisateur sur les sites d'offeurs de formation privés qui répondent à une charte qualité à définir et sur l'ensemble de la documentation en rapport avec la formation professionnelle continue.
- IV. La mission de l'Institut comme institut d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie se décline en fonction de l'évolution de ce concept au plan national et au plan européen.

J'en conclus que dans le paysage de la formation professionnelle continue, qui depuis 1992 a singulièrement évolué, l'INFPC continue à remplir le rôle qui lui a été dévolu par la loi et qu'il demeure un instrument important de mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de formation professionnelle continue. Le volume de travail réalisé dans le contexte des différentes missions est certes inégal pour l'instant, il n'en demeure pas moins que l'INFPC réalise la mission qui lui a été dévolue à l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1992, notamment de « participer à l'élaboration de concepts de formation professionnelle continue ».

Je ne puis donc faire mienne la conclusion de la Cour d'autant plus qu'elle projette un constat fait à la lumière du contrôle de la gestion financière de l'exercice 2000 sur la réalité des activités de l'Institut en 2002 et je recommande de ne pas fragiliser cet institut au moment où il reprend souffle. Je suis disposée à tenir compte de toute proposition concernant notamment le cadre légal visant à confirmer l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC) dans sa mission.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu