

Rapport spécial

sur les établissements publics
soumis à un contrôle annuel
2001



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. INTRODUCTION	7
2. RESULTATS DES CONTROLES RECURRENTS	9
2.1 CAISSE NATIONALE DES PRESTATIONS FAMILIALES DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.....	9
2.1.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	9
2.1.2 Les observations de la Caisse nationale des prestations familiales du Grand-Duché de Luxembourg	10
2.2 CENTRE CULTUREL DE RENCONTRE ABBAYE DE NEUMÜNSTER	17
2.2.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	17
2.2.2 Les observations du Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster	18
2.3 CENTRE D'ETUDES DE POPULATIONS, DE PAUVRETE ET DE POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES.....	19
2.3.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	19
2.3.2 Les observations du Premier Ministre	20
2.4 CENTRE NATIONAL SPORTIF ET CULTUREL.....	22
2.4.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	22
2.4.2 Les observations du Centre national sportif et culturel	24
2.5 FONDS CULTUREL NATIONAL.....	27
2.5.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	27
2.5.2 Les observations du Fonds culturel national	28
2.6 FONDS DE RENOVATION DE LA VIEILLE VILLE	28
2.6.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	28
2.6.2 Les observations du Fonds de rénovation de la Vieille Ville	29
2.7 FONDS DE SOLIDARITE VITICOLE.....	32
2.7.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	32
2.7.2 Les observations du Fonds de solidarité viticole	33
2.8 FONDS DE REMEMBREMENT DES BIENS RURAUX	33
2.8.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	33
2.8.2 Les observations du Fonds de remembrement des biens ruraux	36
2.8.3 Les observations du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 6 octobre 2003	36
2.8.4 Les observations du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 12 février 2003	38
2.9 FONDS D'URBANISATION ET D'AMENAGEMENT DU PLATEAU DE KIRCHBERG	39
2.9.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	39
2.9.2 Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg	43
2.10 FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE.....	48
2.10.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	48
2.10.2 Les observations du Fonds national de solidarité	50
2.11 FONDS POUR LE LOGEMENT A COUT MODERE	51
2.11.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	51
2.11.2 Les observations du Fonds pour le logement à coût modéré	54
2.12 INSTITUT NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ..	59
2.12.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	59
2.12.2 Les observations de l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue.....	60



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 2001. Seize des quelque soixante 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 consisté dans 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 2001 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.

Pour ce qui est de l'exercice 2001, la Cour n'a pas formulé de constatations voire de recommandations à l'égard des entités suivantes :

- Caisse de Consignation ;
- Centre de Prévention des Toxicomanies ;
- Etablissement de Radiodiffusion Socioculturelle ;
- Fonds d'Assainissement de la Cité Syrdall ;

- Fonds de Lutte contre le Trafic des Stupéfiants.

En ce qui concerne plus particulièrement l'établissement public Parc Hosingen, la Cour tient à rappeler que les activités de cet organisme sont en veilleuse depuis l'année 1993 et que la situation actuelle ne donne pas lieu à des constatations ou recommandations particulières de la part de la Cour.

Pour les autres cas de figure, la Cour reproduit ci-après les constatations et les recommandations formulées lors de ses contrôles ainsi que les observations y relatives des entités contrôlées.

2. Résultats des contrôles récurrents

2.1 Caisse nationale des prestations familiales du Grand-Duché de Luxembourg

2.1.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. L'organisation interne

- 1.1. L'article 9 (2) de la loi modifiée de 1985 précise notamment qu'il appartient au comité-directeur de la Caisse de statuer sur le placement à court terme des réserves de la Caisse.

Or, force est de constater que ces placements à court terme, qui ont atteint durant l'exercice 2001 un montant cumulé de 6.170 millions de LUF selon l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, sont effectués par un seul fonctionnaire de la Caisse par téléphone en l'absence de toute procédure écrite et de contrôle.

Ainsi, la Cour est d'avis qu'une procédure écrite élaborée par le comité-directeur s'impose.

- 1.2. Dans ce contexte et au vu de la récente croissance importante des effectifs de la Caisse, de l'élargissement de ses attributions à la gestion de l'indemnité de congé parental et vu les montants très importants en jeu, l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur est à recommander.

En effet, tout en étant consciente du fait que la loi portant création de la Caisse ne prévoit pas de règlement d'ordre intérieur, la Cour est d'avis que chaque établissement public devrait se doter en principe d'un tel règlement définissant son organisation interne, son fonctionnement et reprenant tout particulièrement la séparation des fonctions principales au niveau de l'exécution des opérations financières (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement).

2. Le recouvrement des prestations indues

La Cour constate que, malgré les efforts déployés par la Caisse tels que décrits par ses responsables à la Cour, la Caisse doit faire face au problème du recouvrement de nombreuses prestations indues.

Le montant élevé des indus et leur progression rapide au cours des dernières années (129.600.000 LUF en 2000 et 169.200.000 LUF en 2001) rend indispensable l'affectation des ressources nécessaires au traitement des indus en souffrance et à la prévention de nouveaux cas litigieux.

La création d'un service spécifique de contrôle permanent et de recouvrement s'impose.

Les constatations et 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 31 juillet 2003 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 juin 2003.

2.1.2 Les observations de la Caisse nationale des prestations familiales du Grand-Duché de Luxembourg

Luxembourg, le 28 juillet 2003

En ce qui concerne le premier point de vos constatations et recommandations qui a trait à l'organisation interne de la Caisse, je me permets de faire les observations suivantes d'abord sur le point général (1.2 de votre lettre) avant de venir au point spécifique (1.1. de votre lettre)

Ad. 1.2

Je rejoins la Cour des comptes dans ses observations relatives à la « récente croissance importante des effectifs de la Caisse, de l'élargissement de ses attributions ... et des montants très importants en jeu... ».

En effet, si à ses débuts en 1986, l'actuelle CNPF disposait de moyens financiers budgétaires de l'ordre de 2,2 milliards de francs (55 mio d'euros) auxquels il convient d'ajouter les cotisations, de sorte que l'exercice total de la caisse s'élevait à 4,2 mia de francs (105 mio d'euros), le budget de la Caisse dépasse aujourd'hui les 720 millions d'euros.

Au niveau du personnel, l'évolution est également importante puisque la Caisse dispose de 90 agents en 2003 contre moins de cinquante agents en 1986. Cela prouve également la prise de conscience des besoins réels par le présent Gouvernement suite à l'audit de KPMG et la volonté de mieux adapter les effectifs à ces besoins. Les efforts entrepris à ces fins devront être poursuivis à l'avenir puisque la création d'un service de contrôle représente une nécessité absolue (voir également point 2 de votre lettre), d'ailleurs signalée régulièrement par notre caisse à l'occasion des demandes en renforcement du personnel accompagnant le projet de budget annuel. D'autres services doivent être renforcés, tels le service de recouvrement ou le service informatique.

La Caisse se trouve actuellement en mutation profonde

- d'un côté par l'introduction de nouveaux outils techniques destinés à optimiser la gestion et à la rendre plus transparente tant en interne et pour les organes de contrôle que pour les familles bénéficiaires, avec en particulier la gestion électronique des dossiers dont la première phase vient d'être achevée, la gestion électronique du droit aux prestations complétée d'une nouvelle comptabilité par dossier, qui sera mise en chantier l'année prochaine, et finalement la construction d'une plateforme de communication avec le public par internet, serveur vocal et call-center ;
- d'un autre côté, la simplification des procédures dont une première étape concernant les frontaliers français est en voie de réalisation en étroite collaboration avec les CAF de Lorraine et la CNAF de Paris. Ce projet, initié par la CNPF ensemble avec le Ministère de la Famille et l'IGSS, apportera une amélioration notable aux familles bénéficiaires concernées tant sur le plan des paiements que sur celui des démarches administratives, mais demandera sur le plan organisationnel la mise en place d'un service de correspondance avec les institutions étrangères en vue de pouvoir garantir le suivi correct et continu des traitements transfrontaliers bilatéraux.

A ce stade, il s'avère difficile d'arrêter définitivement un règlement d'ordre intérieur, d'ailleurs non obligatoire, puisque non prévu par la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, contrairement à l'article 258, 1 du code des assurances sociales qui, à notre connaissance, représente la seule base légale afférente dans le cadre de la sécurité sociale et qui est mise en application à ce jour par les seuls EAVI et caisse de pension agricole. De tels règlements ne vont pas dans les détails des procédures financières souhaitées par la Cour des comptes.

Il faudra dès lors élaborer un règlement beaucoup plus détaillé. Je reste ouvert à toute proposition ou suggestion de votre part concernant les règles d'ordre interne à préciser, en l'absence surtout, à ma connaissance, de modèle approprié dans un domaine proche du nôtre.

Néanmoins, il serait à mon avis prématuré d'arrêter d'ores et déjà pareil règlement qui risquerait d'être contreproductif et figerait la Caisse dans ses mouvements et la scléroserait rapidement.

Dans l'esprit de la Caisse, il ne fait cependant pas de doute que dès la stabilisation du fonctionnement grâce aux nouvelles méthodes de gestion et après une nouvelle évaluation du besoin en personnel de la Caisse, un tel règlement d'ordre intérieur pourrait avoir une utilité certaine à l'avenir.

Je propose pour ma part de préparer en premier lieu le terrain légal et de procéder à l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur lorsque l'organisation et le fonctionnement de la caisse, tels qu'envisagés suite à la mise en exploitation de l'ensemble des nouveaux outils prévus, se

dessineront avec suffisamment de précision. Je me permets de vous signaler que l'IGSS vient de charger un consultant externe d'un audit sur le fonctionnement du logiciel comptable AOF (lettre du 25 juillet 2003). Le résultat afférent pourra également influencer notre décision, car la Caisse est d'avis qu'à moyen terme il convient d'informatiser, par une solution intégrante, et la comptabilité par dossier et la comptabilité générale de la Caisse.

En attendant, le fonctionnement de la CNPF est décrit au moyen des documents suivants:

- par l'organigramme fonctionnel, adapté lors de chaque changement et a fortiori lors de chaque nouvelle phase d'avancement dans notre stratégie de modernisation de la Caisse;
- par la description des métiers et des tâches (job descriptions) entamée dans le cadre de l'audit de KPMG, mais qui, compte tenu des changements constants de la structure de nos services, est susceptible d'adaptation à la situation actuelle;
- par des circulaires ou instructions internes portant sur le fonctionnement des services et les règles de conduite.

Ad. 1.1

La Cour des Comptes rappelle que l'article 9 (2), (et plus précisément le point 3°) de la loi modifiée de 1985 précise notamment qu'il appartient au comité-directeur de la Caisse de statuer sur le placement à court terme des réserves de la Caisse. La Cour note que cette procédure ne serait pas respectée et qu'il n'existerait pas de procédure écrite et de contrôle.

A l'époque où l'existence d'une réserve véritable donnait tout son sens à la disposition susvisée, le comité-directeur de la CNPF avait fourni au service compétent des instructions précises pour le placement des fonds de réserve. Il convient de relever l'instruction suivante qui figure dans le procès-verbal de la première séance du comité-directeur, à savoir celle du 7 janvier 1986:

Actuellement un capital de 932 millions est placé à court terme.

Dans l'avenir la Caisse continuera à demander auprès des différentes banques le montant des taux consentis, afin de réaliser le placement de son capital au meilleur taux. Le comité, faisant confiance à la Caisse, marque son accord avec cette façon de procéder. A chaque séance, il se verra soumettre un relevé renseignant les montants placés, la période de placement, les taux d'intérêts ainsi que les banques auprès desquelles les placements ont été effectués depuis la dernière réunion."

Dans sa séance du 23 mai 1989, le comité a pris la décision suivante:

« Les placements du capital de la caisse se font toujours auprès de la Caisse d'Épargne et des principales banques luxembourgeoises en fonction du taux d'intérêt le plus favorable. Le bilan prouve un bon rendement d'intérêts, donc une saine gestion des fonds ».

La réserve qui permettrait un placement à court terme au sens de la disposition précitée (en pratique de moins d'une année) est aujourd'hui réduite à néant, et ce depuis de nombreuses années. La caisse ne dispose d'ailleurs pratiquement plus de cotisations directes qui alimenteraient sa réserve.

Les seuls placements encore possibles sont des placements de trésorerie à très court terme, souvent au jour le jour selon les meilleures conditions du marché financier.

Ces placements, bien que n'étant pas ceux visés par le texte ci-avant, sont toujours effectués selon les principes dictés par le comité-directeur, sans toutefois pouvoir l'être par écrit.

Les très brefs délais qui nécessitent une réactivité immédiate s'opposent en effet à ce que de pareils placements se fassent par écrit, une telle procédure anéantissant l'efficacité requise. Il n'est d'ailleurs pas dans les usages bancaires de confirmer de tels placements par écrit.

Les résultats des placements opérés qui se chiffrent en 2001 à 447.680 € et en 2002 à 601.256,80 € d'intérêts, soit un taux moyen de 3,2413, démontrent à suffisance la bonne gestion de la caisse sur ce point. Quant aux informations internes, je suis personnellement toujours tenu au courant de l'évolution de ces placements qui sont soumis une fois par an au comité-directeur et discutés au moment de l'approbation des comptes annuels et du bilan de la CNPF.

Faute de réserve, l'article 9 (2) 3° ainsi que les articles 15 et 16 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales sont partiellement tombés en désuétude suite à la budgétarisation quasi-totale des cotisations en 1993 et 1999.

Le législateur sera fort bien conseillé de revoir ces dispositions en les adaptant à la réalité actuelle.

Je ne puis pour le moment que regretter que la Caisse ne dispose plus de réserves et je constate avec inquiétude que les moyens budgétaires de l'exercice courant seront déjà pratiquement vidés fin septembre, de sorte que nous devons contracter un prêt pour être en mesure d'assurer le paiement des prestations échues, à l'instar de ce que nous avons dû faire en 2002, mais beaucoup plus tôt et dans des proportions largement plus élevées.

Ad. 2.

Dans son dernier point, la Cour des comptes relève également à bon droit que la Caisse rencontre des problèmes de recouvrement de nombreuses prestations indûment versées.

Il convient d'y ajouter les problèmes de recouvrement des cotisations antérieures à 99 non encore réglées. Rappelons que la Caisse s'est vue confrontée à plus de 600 oppositions à la fixation de ces cotisations, essentiellement de la part des professions libérales. Une affaire de principe a dû être tranchée par la Cour constitutionnelle, ce qui a permis de confirmer la position de la Caisse.

En premier lieu, la CNPF pourrait certes, sur base d'une décision de son comité-directeur, accorder une décharge au moins provisoire, de sorte que le montant total à récupérer serait considérablement réduit par rapport à celui visé par la Cour des comptes et n'aurait probablement pas donné lieu à observation de sa part. Cependant, ce serait une solution de facilité que la Caisse n'a pas retenue alors qu'elle joue la carte de la transparence et qu'elle s'efforce de traiter les débiteurs à égalité.

En second lieu, le fait qu'un montant élevé reste en souffrance ne signifie nullement que la Caisse soit immobile et inefficace sur le plan du recouvrement des indus proprement dit.

Sur un total de 1.605.189,66 € correspondant à 1.527 dossiers, 239.085,23 € ont été recouverts jusqu'au mois de juillet 2003, soit un taux de 14,89% du montant ou de 20,10% des dossiers.

Lorsqu'au moment de la constatation de l'indu, un droit aux allocations familiales reste ouvert, la récupération se fait par voie de retenue sur les mensualités à échoir, à moins que le débiteur ne propose une autre solution. Les indus courants non susceptibles d'être récupérés de cette façon sont soumis à une procédure de recouvrement suivie d'une manière stricte et qui, après deux rappels, se termine par une mesure d'exécution dans les cas où un recouvrement s'avère possible sur le territoire national. Lorsque la famille réside à l'étranger et n'a pas d'adresse bancaire au Luxembourg, un recouvrement direct n'est pas possible.

Les créances actuellement irrécouvrables donnent finalement lieu à décharge provisoire par le comité-directeur. Les conséquences d'une décharge provisoire seront l'inscription du débiteur dans une liste spéciale en vue de la récupération de l'indu par compensation avec les pensions ou retraites luxembourgeoises qui seront, le cas échéant, versées à l'avenir. (voir l'article 32 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales et l'article 291 CAS)

Il reste à noter un important stock d'indus anciens qui, en grande partie, est le résultat d'un manque de personnel substantiel durant de nombreuses années passées. La Caisse revendique depuis des années une application de gestion informatique des indus, mais que le manque de

disponibilité des programmeurs du CISS affectés aux prestations familiales fait que pareille application reste toujours en attente. Le traitement complet de ce stock ne pourra donc se faire qu'après renforcement du service actuellement en place.

De l'avis de la Caisse, il ne suffit cependant pas d'améliorer les possibilités de recouvrement, mais il faut avant tout œuvrer en direction d'une meilleure prévention des indus.

En l'absence de service de contrôle qui, par ailleurs, devrait être suffisamment doté pour pouvoir surveiller de près les familles « à risque » et de prévenir ainsi au moins une partie des indus, une amélioration notable de la situation ne pourra pas se réaliser.

Tous les indus ne sont pas à éviter sauf à vérifier tous les mois la situation individuelle de chaque famille, ce qui s'avère illusoire face à une centaine de milliers de familles bénéficiaires, dont un tiers résidant à l'étranger.

D'une manière générale, la nature même des prestations familiales et de leur gestion, ainsi que le niveau extrêmement élevé de ces prestations comportent des risques autrement plus élevés que pour d'autres prestations. Je cite notamment :

- le droit des familles résidentes non soumis à une condition d'emploi ou d'affiliation : en cas de départ d'une famille qui omet d'effectuer une déclaration de départ, la Caisse ne dispose ainsi d'aucun indice qui justifierait la suspension du paiement. Cela vaut pareillement en cas de radiation d'office par la commune, puisque l'adresse n'est pas modifiée au répertoire national. Je me dois de signaler que la Caisse est intervenue vainement auprès du Gouvernement, c'est-à-dire auprès du Ministère de l'Intérieur, afin que lesdites radiations soient signalées.

L'absence de collaboration des autorités est à l'origine d'indus parfois très importants, dont la découverte est ainsi laissée au hasard.

- une population bénéficiaire jeune, active, donc constamment en mouvement et par surcroît très instable, vu un nombre sans cesse croissant de séparations, de reconstitution de familles, etc. ;
- un taux de croissance inquiétant des familles surendettées, surtout en Belgique ;
- un taux extrêmement important de bénéficiaires non-résidents dont le droit est lié à l'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise (un tiers de l'ensemble des familles bénéficiaires) : compte tenu des délais de mise à jour du fichier d'affiliation par le CCSS ainsi que de fréquents changements d'affiliation rétroactifs, la cessation du droit afférent ne peut souvent être déterminée que tardivement.

Seule la collaboration active des employeurs (déclaration directe du départ d'un salarié auprès de la Caisse) pourrait pallier ce problème. Pareille solution manque cependant de fondement légal.

- la présence de nombreux travailleurs intérimaires inscrits simultanément au chômage dans le pays de résidence;
- l'impossibilité pour la Caisse de vérifier d'une manière exhaustive la situation des non-résidents surtout dans le cadre des prestations sous condition de ressources où la situation professionnelle et le régime de travail notamment ne sont souvent connus que sur une base déclarative;
- l'absence de droit dans le pays de résidence dans de nombreuses situations (familles avec un enfant ou des enfants âgés de plus de 20 ans en France) ou le refus de l'institution étrangère compétente de rembourser l'indu, contrairement à la réglementation communautaire applicable (allocation d'éducation par les institutions allemandes, allocation de rentrée scolaire par les institutions belges et allemandes).

Dans ces cas, la caisse devrait déjà engager à ses frais des avocats à l'étranger en vue d'engager une procédure de recouvrement sans être certaine si celle-ci sera couronnée de succès.

En ce qui concerne la France, la future convention bilatérale, dont le champ d'application a été étendu au recouvrement des indus sur suggestion de la CNPF, propose des règles d'exécution précises qui permettront à l'avenir aux institutions luxembourgeoises de recouvrer leurs indus sans recours judiciaire.

- la limite d'âge extrêmement élevée (27 ans) pour les bénéficiaires en études : cette situation légale très favorable incite à de nombreuses irrégularités qui vont du défaut de déclaration d'abandon des études jusqu'à la présentation de faux certificats d'inscription.

Vu le nombre important d'étudiants âgés de plus de 18 ans (plus de 26.000), un contrôle efficace s'avère illusoire dans les conditions actuelles. Les cas d'escroquerie sont détectés généralement par hasard.

La Caisse a déjà réagi en négociant avec le Ministère de l'éducation nationale et le Ministère de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour obtenir les données relatives aux élèves et étudiants inscrits dans un établissement scolaire au Luxembourg.

Tant que le personnel nécessaire ne sera pas accordé ou libéré dans le cadre d'une restructuration future de nos services rendue possible par les nouveaux outils de gestion, la mise en place d'un service de contrôle doit rester en attente et les problèmes susévoqués demeurent entiers.

A côté de l'amélioration de la gestion, une refonte de la législation devrait également être envisagée dans le sens d'une simplification des dispositions existantes et d'une plus grande prise de conscience de la situation spécifique du Luxembourg sur le plan européen, afin de réduire les nombreux points de friction avec nos voisins dans le cadre de l'application des règlements communautaires.

En effet, notre pays n'est pas un territoire isolé, fonctionnant en vase clos, mais au contraire, du fait de sa situation d'Etat d'emploi très convoité au coeur de la Grande Région, il est confronté d'une manière exponentielle aux problèmes transfrontaliers par rapport aux Etats limitrophes.

Or, le caractère très général et totalement ouvert de nos prestations, lié à une limite d'âge et aux montants les plus élevés de la région, voire de l'Europe, et dont un certain nombre de principes et de spécifications sont difficilement compatibles avec ceux des autres Etats européens, n'est pas seulement source de convoitise, mais provoque également de nombreuses situations de cumul et des litiges tant avec les allocataires qu'avec les institutions de certains pays, donnant lieu à un contentieux volumineux et excessivement cher.

2.2 Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster

2.2.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Créé au courant de l'année 2001, l'établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster » a notamment comme mission de gérer et d'exploiter les immeubles mis à sa disposition par l'Etat, à savoir l'ancienne abbaye Neumünster et ses annexes. Comme les travaux de construction et d'aménagement pour ces immeubles ne sont pas terminés, aucune manifestation culturelle n'a pu être réalisée jusqu'à présent.

La Cour constate qu'une dotation à hauteur de 250.000 euros a été allouée au Centre Culturel en date du 15 février 2002 à titre de l'exercice 2001 sans que cette dotation ne soit en relation avec des besoins financiers correspondants.

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 ce pour le 16 décembre 2002 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 14 novembre 2002.

2.2.2 Les observations du Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster

Luxembourg, le 12 décembre 2002

Nous avons bien reçu votre courrier du 14 novembre 2002 par lequel la Cour des Comptes nous fait part de ses constatations et nous demande de présenter nos observations y relatives.

En ce qui concerne la dotation à hauteur de 250.000 € allouée à notre Centre au titre de l'exercice 2001, il s'agit de souligner que ce crédit avait été voté par la Chambre des Députés (libellé de la loi budgétaire 2001: dotation à l'organisme chargé de la gestion du futur Centre culturel de Neumünster). Dans ces conditions, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a procédé à la liquidation de ce montant au profit de l'établissement public.

Au cours de l'année 2001, le conseil d'administration s'est réuni à six reprises pour préparer et planifier la phase de démarrage des activités du nouvel établissement public, ce qui explique que les dépenses se sont limitées aux seuls frais de fonctionnement du conseil d'administration.

Compte tenu de cet avoir reporté et de la dotation supplémentaire allouée au titre de l'exercice 2002, l'établissement dispose donc d'une réserve suffisante pour développer au cours des années 2003 et suivantes les missions lui dévolues par le législateur.

Les propositions budgétaires pour 2004, que nous soumettrons à notre Ministre de tutelle, tiendront compte de cette situation.

Avec la mise en fonction du bâtiment Robert Bruch dans quelques semaines, la phase de préfiguration arrivera lentement à son terme, d'autant plus que l'ouverture complète du Centre est maintenant prévue pour la deuxième moitié de 2003.

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

2.3.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Constatations portant sur le fonctionnement du CEPS

1.1 Le règlement d'ordre intérieur

L'article 5 de la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques prévoit au point 5) que le conseil d'administration décide notamment sur « l'élaboration et l'adoption ainsi que les modifications subséquentes du règlement d'ordre intérieur du Centre ».

Aux termes de la dernière phrase de l'article précité, le règlement d'ordre intérieur adopté est à soumettre à l'approbation du Gouvernement en conseil.

A l'heure actuelle, le CEPS n'a pas encore élaboré un tel règlement. La Cour demande partant qu'un règlement d'ordre intérieur en bonne et due forme soit élaboré et adopté et, par la suite, soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil.

1.2 Les engagements conclus par le CEPS

L'alinéa 2 de l'article 6 de la loi précitée précise que « Le Centre est engagé envers les tiers par les signatures conjointes de deux membres du bureau ou titulaires d'une délégation permanente ou spéciale. ».

Or, la comptable, la bibliothécaire et l'informaticien du CEPS ont pris des engagements de dépenses relatives aux affaires courantes dans leur domaine respectif. Si les engagements ainsi pris sont suivis et inventoriés dans des dossiers spécifiques vérifiés par la Cour, il n'en reste pas moins vrai qu'aucun de ces engagements ne portait les signatures conjointes de deux membres du bureau ou celles de titulaires possédant une délégation permanente ou spéciale.

1.3 Les approbations ministérielles et gouvernementales

L'article 13 prévoit en son alinéa 3 qu'« Après avis du Ministre d'Etat, le bilan et le compte de profits et pertes du Centre, y compris les pièces à l'appui susvisées (c.-à-d. le rapport circonstancié sur la situation et le fonctionnement du Centre et le rapport du réviseur d'entreprise), sont soumis pour approbation au Gouvernement en conseil.».

La Cour a pu constater qu'aussi bien l'avis du Ministre d'Etat que l'approbation du Gouvernement en conseil y relatifs font défaut depuis des années.

Concernant la décision du Gouvernement en conseil dont question à l'alinéa 6 de l'article 13 sur l'affectation des bénéfices réalisés par le CEPS, la Cour note que pareille décision fait défaut aussi bien pour les excédents cumulés au montant de 20,9 millions LUF que pour le bénéfice réalisé de l'exercice 2001 de 2.255.696 LUF. Dans ce contexte, la Cour entend encore renvoyer à la lettre du 11 mars 2002 relative aux éléments de réponse formulées par le ministère d'Etat suite au contrôle de la gestion financière se rapportant à l'exercice 2000 où celui-ci a marqué son accord de produire les décisions formelles prévues par la loi au sujet de l'affectation de l'excédent cumulé et de l'excédent de l'exercice 2001.

2. Suivi des recommandations relatives à la gestion de l'exercice 2000

2.1. Le contrat de bail

La Cour des comptes maintient sa position en ce qui concerne la situation de location des locaux occupés par le CEPS au bâtiment I ARBED à Differdange.

Elle se réfère ainsi au point 1. de sa lettre du 24 août 2001 relative aux constatations portant sur la régularité matérielle des opérations de l'exercice 2000 où des raisons pour régulariser la situation locative ont été évoquées.

2.2. La participation financière à la fondation RESTENA

La Cour des comptes reste d'avis que le versement d'un apport au patrimoine d'une fondation, même à la demande du Gouvernement, est critiquable en l'absence d'une base légale expresse à ce sujet.

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 9 juin 2003 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 30 avril 2003.

2.3.2 Les observations du Premier Ministre

Luxembourg, le 18 juin 2003

J'ai l'honneur de revenir à votre courrier du 30 avril 2003 par lequel vous m'aviez fait part des résultats du contrôle effectué par la Cour des Comptes concernant la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations du CEPS. Vous aviez attiré mon attention sur cinq points que je n'ai pas manqué de soumettre aux services du CEPS.

1. Le règlement d'ordre intérieur

La Cour des Comptes demande au Conseil d'administration du CEPS d'élaborer un règlement d'ordre intérieur et de le soumettre par la suite à l'approbation du Gouvernement en Conseil. Comme la loi du 10 novembre 1989 portant création du CEPS ne comporte aucune obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur, il appartient au Conseil d'administration du Centre de décider de l'opportunité de l'adoption d'un tel règlement. Dans l'intérêt d'un fonctionnement optimal interne du CEPS, il a cependant été décidé de procéder à l'élaboration d'un tel règlement. Celui-ci se trouve en voie de finalisation. Il sera soumis, après adoption par le Conseil d'administration, à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

2. Les engagements conclus par le CEPS

La Cour des Comptes constate que la comptable, la bibliothécaire et l'informaticien ont pris des engagements de dépenses relatives aux affaires courantes dans leur domaine respectif. L'article 6 de la loi précitée précise toutefois que « le Centre est engagé envers les tiers par les signatures conjointes de deux membres du bureau ou titulaires d'une délégation permanente ou spéciale ». Tenant compte des observations de la Cour des Comptes, le Conseil d'administration veillera à accorder à l'avenir une délégation de signature aux membres du personnel appelés à effectuer des actes de gestion courante.

3. Les approbations ministérielle et gouvernementale

Au sujet de l'absence de l'approbation gouvernementale du rapport du réviseur d'entreprises sur le bilan et le compte de profits et pertes du CEPS, je peux vous informer que les rapports concernant l'année 2001 seront soumis prochainement avec les comptes de l'exercice 2002 à l'approbation du Conseil de Gouvernement. Le Conseil de Gouvernement prendra à ce moment également une décision formelle sur l'affectation tant de l'excédent de l'exercice 2002 que de l'excédent cumulé.

4. Le contrat de bail

Se référant à sa lettre du 24 août 2001 relative aux constatations portant sur la régularité matérielle des opérations de l'exercice 2000, la Cour des Comptes maintient sa position en ce qui concerne la situation de location des locaux occupés par le CEPS au bâtiment I ARBED à Differdange. Les circonstances relatives à la situation locative n'ayant pas connu de changement significatif au cours de l'année écoulée, la reprise du bail par le CEPS n'a pas pu être conclue en raison des difficultés décrites dans mon courrier du 11 mars 2002.

5. La participation financière à la fondation RESTENA

La Cour des Comptes reste d'avis que le versement de l'apport par le CEPS à la fondation RESTENA est critiquable en l'absence d'une base légale expresse à ce sujet. Il convient de rappeler dans ce contexte que ce fut à la demande du Gouvernement que le CEPS a participé à la fondation, dont les statuts ont été approuvés par le Gouvernement, en la personne du Ministre de la Justice. Il ressort de ces statuts que la fondation a pour objet la mise à disposition de l'accès aux réseaux Internet pour l'ensemble des établissements et organismes publics qui interviennent, entre autres, dans le domaine de l'éducation et de la recherche. La participation à la fondation RESTENA permet en outre au CEPS de bénéficier d'un accès à un réseau téléinformatique national connecté aux réseaux de recherche paneuropéens et de réaliser des économies importantes par rapport aux dépenses occasionnées par un accès réalisé par l'intermédiaire d'un autre fournisseur.

2.4 Centre national sportif et culturel

2.4.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Partie 1 - Suivi des recommandations de la Cour des comptes

La Cour constate que l'établissement public a suivi les recommandations de la Cour des comptes sauf en ce qui concerne :

- 1) la conclusion d'une convention entre l'Etat et le Centre telle que 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.

Dans une lettre du 21 octobre 2002 adressée à la Cour, le Centre fait remarquer que « la convention prévue à l'art.2 de la loi du 29 juin 2000 n'a pas encore été établie pour la raison que les bâtiments et les infrastructures ne sont pas totalement terminés et que les dispositions concernant la sécurité et la procédure commodo/incommodo sont à finaliser. L'utilisation des bâtiments et infrastructures peut en être affectée. Toutefois, la Direction du Centre est en train d'élaborer une ébauche de convention qui tiendra compte des réserves éventuelles à faire. »

- 2) l'établissement par le conseil d'administration, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle, d'un organigramme, d'une 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.

Suivant la même lettre, le Centre a informé la Cour que « des grilles de classification ont été élaborées et seront soumises sous peu à l'approbation du ministère de tutelle. En ce qui concerne l'organigramme et les tâches du personnel, il est à signaler qu'ils n'ont pas été finalisés suite au retard qu'ont pris les travaux d'achèvement du Centre (ouverture initialement prévue au 1er janvier 2002), l'engagement d'une partie du personnel a donc dû être reporté. C'est ainsi que sur le nombre total de personnes à engager dans une première phase selon l'organigramme de base retenu par le Conseil d'Administration (44 agents à tâche complète, 2 agents à 20h/sem, 1 agent à 26h/sem = 1826h), onze engagements ont été effectués ces derniers mois (correspondant à 380 heures). Pour ce qui est de grilles et barèmes de traitement qui sont de référence, les principes en ont été définis par le C.A. Ils seront soumis sous peu à l'approbation du ministère de tutelle. »

- 3) la définition par le conseil d'administration des attributions administratives et financières du directeur telle que prévue à l'article 6 de la loi.

Partie 2 - Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'année 2001

La Cour formule les constatations et recommandations suivantes:

- 1) Dans son rapport du 10 avril 2002, le réviseur d'entreprises constate que « la dotation de LUF 19 451 496 représentant le solde qui résulte des avoirs bancaires et des recettes et dépenses de l'ancien Centre sportif national encaissés, respectivement décaissés, par le Centre en 2001 n'a pas encore été formalisée par un accord. »

S'agissant du solde des recettes de l'ancien Centre national sportif encaissées pour le compte de l'Etat, ce montant devra être versé à l'Etat et enregistré en recette à un article du budget de l'Etat.

- 2) Une provision pour risques et charges correspondant à 53.277.148 LUF a été constituée pour couvrir les traitements, indemnités, salaires et charges sociales payées par l'Etat pour les années 2000 et 2001 et concernant les agents publics repris par le Centre.

En effet, l'article 13 paragraphe 3 de la loi du 29 juin 2000 prévoit que « le Centre rembourse au Trésor les traitements, indemnités, salaires et charges sociales des agents publics repris. »

S'agissant d'une prescription légale, la Cour invite le Centre à procéder au remboursement y afférent.

- 3) Deux membres du conseil d'administration ainsi que le directeur du Centre ont un pouvoir de signature isolé sur les comptes bancaires de l'établissement public. Cette manière de procéder permet à chacune des personnes en question de procéder à des opérations bancaires quelle que soit la hauteur du montant en question.

Afin de respecter le principe des « quatre yeux », la Cour estime qu'une procédure de signatures conjointes devrait être mise en place.

- 4) Un inventaire reprenant l'équipement du Centre fait défaut.

Dès lors, la Cour recommande de mettre en place un inventaire complet reprenant, d'une part, le 1er équipement financé par le biais de la loi de financement relative au Centre et, d'autre part, le nouvel équipement acquis ou à acquérir par le Centre.

- 5) Le Centre a conclu une assurance tous risques qui couvre des risques se rapportant surtout au bâtiment et aux installations techniques dont l'Etat est propriétaire.

En vertu du principe selon lequel l'Etat est son propre assureur, la Cour demande que le contrat, une fois arrivé à échéance, soit renégocié afin que ne soient plus assurés les immeubles et meubles dont l'Etat est propriétaire.

Copie de la présente a été adressée à Madame la Ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 mars 2003.

2.4.2 Les observations du Centre national sportif et culturel

Luxembourg, le 5 mai 2003

Le Centre National Sportif et Culturel a l'honneur de prendre position ci-après sur les différents points relevés dans votre lettre du 10 mars dernier :

ad Partie 1 : Suivi des recommandations de la Cour des Comptes

sub. 1

Les remarques faites à ce sujet dans notre lettre du 21 octobre dernier sont toujours d'actualité, les travaux n'étant pas totalement terminés, et la procédure commodo-incommodo du Centre Aquatique n'étant toujours pas finalisée. Cependant, une issue favorable dans ces deux domaines étant apparemment proche, le Conseil d'Administration a élaboré un projet de convention entre l'Etat et le Centre qui sera incessamment transmis au Ministre de tutelle.

sub. 2

Les barèmes de traitements relatifs aux grilles des emplois ont été approuvés par le Ministre de tutelle en date du 15 janvier 2003.

sub. 3

Nous avons répondu à cette préoccupation dans notre lettre du 13.11.2001 en relevant le caractère provisoire de l'organisation dans la phase préparatoire de la mise en place de celle-ci.

Dans la pratique, notre remarque visait essentiellement les attributions administratives, celles de caractère financier ayant été en fait (nous l'avions expliqué à vos services) réservées au Conseil d'Administration, et plus particulièrement au président et au vice-président de ce dernier. Nous y reviendrons dans les réponses à votre partie 2) sub. 3).

La phase transitoire pouvant être considérée comme terminée, le Conseil d'Administration est occupé à élaborer un règlement interne, dans lequel sont énumérées toutes les tâches de tout le personnel, avec les procédures de signature relatives aux engagements du Centre qui sont pris aux différents niveaux de la hiérarchie. Y figurera également le directeur.

ad. Partie 2 : Contrôle de la Cour des Comptes portant sur l'année 2001

sub. 1

L'attribution du solde de 19.451.496.- Flux a été formalisée suite à la correspondance du Ministre de tutelle du 14 mai 2002, et la décision du Conseil du Gouvernement lors de sa séance du 31.05.2002 (Procès-verbal No. 17/02 du 7 juin 2002).

sub. 2

Le Centre attend du Ministre de tutelle une facture concernant les frais de personnel relatif aux agents publics et payés par l'État pour les années 2000 et 2001. Il liquidera alors sans délai le montant correspondant par les provisions ad hoc constituées à cet effet.

sub. 3

C'est à dessein qu'il y a eu dans la phase de mise en place de l'organisation un nombre très limité de signatures, avec, comme expliqué dans la partie 1 sub. 3, en fait la seule intervention dans le domaine bancaire des président et vice-président du Conseil d'Administration.

Il va sans dire qu'avec les pré- et post- contrôles de ces opérations, les deux responsables se sont entourés de précautions particulières pour pouvoir assumer cette responsabilité.

Avec le règlement interne indiqué ci-avant le principe des « quatre yeux » sera respecté, non nécessairement par une double signature sur tous les documents bancaires, mais par une responsabilisation d'au moins deux intervenants dans les procédures de préparation et de contrôle de tous les engagements, non seulement de ceux relatifs aux opérations bancaires.

sub. 4

Le 1^{er} équipement faisant l'objet de la loi de financement relative au Centre et appartenant à l'État, a été acquis par les soins de l'Administration des Travaux Publics.

Nous n'avons pas les informations requises pour procéder à l'établissement d'un tel inventaire.

Votre remarque cependant peut mener à des réflexions plus profondes. Les installations techniques, le matériel et les infrastructures sportives et autres ayant une durée de vie limitée, une saine gestion devrait en prévoir à l'avance le remplacement. Dans les entreprises, cette prévision consiste dans la constitution de provisions régulières pour amortissement.

Dans un établissement public tel que le nôtre, les infrastructures appartenant à l'État ne peuvent évidemment pas donner lieu en comptabilité à l'inscription de provisions pour amortissement.

Rien n'empêche cependant, pour ne pas exposer le remplacement indispensable aux aléas d'une disponibilité budgétaire du moment, à autoriser, voire à obliger le Centre de constituer un fonds de remplacement dont l'alimentation se baserait sur les taux tels qu'ils sont en usage dans le domaine économique ou tels qu'ils seraient fixées de cas au cas en raison de critères spécifiques.

Il suffirait de prévoir ce fonds pour le contenu sans aller jusqu'à y inclure les bâtiments. Ceci impliquerait l'aide de l'Administration des Bâtiments Publics pour établir l'inventaire des installations en cause avec le cas échéant leurs durées de vie probables.

Cependant la solution qui nous semble la plus adaptée consisterait à transférer la propriété de ces installations au Centre pour lui permettre de les amortir normalement.

Pour ce qui est du nouvel équipement acquis par le Centre, nous en établirons l'inventaire.

En ce qui concerne l'inventaire du nouvel équipement à acquérir, c'est une notion inédite dont nous ne saisissons pas la raison d'être, et dont la réalisation nous dépasse.

sub. 5

Conformément à différentes dispositions du Code Civil, le Centre National Sportif et Culturel est responsable comme occupant, gardien, dépositaire des immeubles et meubles qu'il occupe ou qui lui sont confiés.

L'Etat jusqu'à présent n'a pas renoncé aux recours qu'il serait en droit d'exercer sur base de ces dispositions.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème matériel, mais aussi d'une question de responsabilité des dirigeants du Centre.

Il va sans dire que le Centre accueillerait avec plaisir une telle renonciation au recours.

Nous sommes à votre disposition pour vous donner tous les renseignements complémentaires qu'il vous plairait de nous demander.

2.5 Fonds culturel national

2.5.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

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 ont été conformes aux dispositions légales et réglementaires applicables en la matière.

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

Dans le cadre des allocations de subsides, le Fonds ne conclut pas de conventions avec les bénéficiaires respectifs sauf dans le cas des éditeurs de livre.

La Cour est d'avis qu'il est cependant souhaitable de conclure de telles conventions lorsqu'il s'agit de subsides d'une certaine envergure. Ces conventions devraient indiquer les conditions d'octroi et les obligations de chaque partie cocontractante ainsi que les modalités de restitution éventuelle.

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 31 juillet 2002 au plus tard.

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

2.5.2 Les observations du Fonds culturel national

Luxembourg, le 18 octobre 2002

C'est avec plaisir que nous avons appris par votre courrier du 26 juin 2002 que les enregistrements tenus par le Fonds culturel national sont fiables et conformes aux dispositions légales et réglementaires applicables en la matière.

Nous avons également pris acte de votre souhait de voir l'octroi d'un subside d'une certaine envergure protégé par la conclusion d'une convention écrite. Cette proposition avait déjà été discutée au sein de notre comité-directeur et nous ne manquerons pas de la réexaminer dans le sens préconisé par votre institution.

2.6 Fonds de rénovation de la Vieille Ville

2.6.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

Dans le cadre de son contrôle de la gestion financière de l'exercice 2000, la Cour a relevé un certain nombre de cas où des décisions formelles du comité directeur faisaient défaut. Ces dernières ne trouvaient pas en conséquence l'approbation ministérielle en respect avec les dispositions légales prévues par la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création du FVV.

Dans sa réunion du 15 janvier 2002, le comité directeur a approuvé ex post les points soulevés lesquels ont été approuvés par le ministre des Travaux publics en date du 5 avril 2002.

Concernant les frais de voyage de 2000 du conseiller en muséographie sans autorisation préalable du FVV, la Cour constate cependant que la situation n'a pas été régularisée dans le sens préconisé par les responsables du FVV.

2. Règlement d'ordre intérieur

S'il est vrai que la loi modifiée du 1993 précitée ne comporte aucune obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur, la Cour se propose de recommander, dans un souci d'optimiser le fonctionnement interne du FVV, d'élaborer un tel règlement.

3. Marchés conclus par le FVV

Parmi les marchés contrôlés, la Cour se réfère à celui conclu le 20 août 2001 relatif à l'éclairage muséographique et bâtiment à exécuter dans l'intérêt de la restructuration du Musée national d'Histoire et d'Art pour un montant de plus de 37,6 millions LUF (TVAC). Il se trouve qu'un montant de plus de 18,4 millions LUF a été imputé à charge du fonds d'investissements publics administratifs, le solde étant pris en charge par le FVV.

La Cour constate que le comité directeur n'a pas émis une décision formelle ni en ce qui concerne les travaux à réaliser proprement dits, ni en ce qui concerne le partage du coût de ces travaux entre le ministère des Travaux publics et le FVV.

4. Comptes bancaires

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

Au vu du niveau considérable des moyens financiers en jeu, la Cour recommande, suivant le principe des « quatre yeux » (principe de sécurité des actifs financiers) que les ordres de virement et de paiement fassent l'objet d'une contre-signature.

Par courrier séparé à Madame la Ministre des Travaux publics, dont copie ci-jointe, la Cour l'informe de l'arrêt des états financiers aux montants résultant des comptes et de l'inventaire à la date de clôture de l'exercice 2001.

Les constatations et 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 15 septembre 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 6 août 2003.

2.6.2 Les observations du Fonds de rénovation de la Vieille Ville

Luxembourg, le 19 août 2003

En réponse à votre courrier n° 02.00046-04 du 6 août 2003 relatif à l'objet sous rubrique, j'ai l'honneur de vous faire part de ma prise de position qui est la suivante :

Ad 1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

Dans mon courrier n° 2765/00087 du 29 novembre 2001 concernant le contrôle de la gestion financière relatif à l'exercice 2000, j'avais écrit au sujet des remarques de la Cour des Comptes sur le contrat de coordination et de conseil en muséographie conclu le 2 octobre 1998 avec Madame Nathalie Jacoby :

« Ad 3.1. Je mettrai en sorte à ce que les dispositions contractuelles soient rappelées à Madame Jacoby. »

Je joins en annexe (annexe 1) mon courrier n° 2766/00087 du 29 novembre 2001 demandant au chef de projet du Fonds de rappeler à Madame Jacoby les dispositions contractuelles qu'elle a signées (relevés mensuels, autorisation des voyages).

« Ad 3.2. Je donnerai instruction au chef de projet de déduire des mémoires d'honoraires introduits par Madame Jacoby, les frais de voyages mis en compte sans être en possession d'une autorisation préalable du Fonds. »

Je joins en annexe (annexe 2) le courrier n° WDT-mm/4223 du 17 décembre 2001 de la coordination générale du MNHA au chef de projet du Fonds, le relevé des voyages de Madame Jacoby effectués dans le cadre de sa mission pour le Musée ainsi que la note du 2 mai 2002 du chef de projet concernant les trois dernières factures de Madame Jacoby.

Des documents dont question, l'on peut tirer qu'aucun abus n'a été fait, que tous ces voyages étaient indispensables voire exigés et que Madame Jacoby a essayé de limiter ses frais au strict minimum en faisant abstraction de ses frais d'hébergement quand cela était possible.

Voilà pourquoi il a été fait abstraction de donner suite à l'instruction sub. 3.2. de mon courrier du 29 novembre 2001 précité dont l'exécution aurait été trop lourde en conséquences pour Madame Jacoby.

« 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 Jacoby. »

Je joins en annexe (annexe 3) un extrait du compte rendu 1/02 du 15 janvier 2002 duquel ressort la décision du comité-directeur du Fonds de ne pas prolonger le contrat de Madame Jacoby au delà du 13 décembre 2001.

Ad 2. Règlement d'ordre intérieur

Veillez trouver en annexe (annexe 4) le règlement d'ordre intérieur du Fonds de Rénovation de la Vieille Ville approuvé par Madame la Ministre des Travaux Publics en date du 5 juin 2003.

Ad 3. Marchés conclus par le FVV

Vu l'arrêté n° 7431/001312 du 20 août 2001 (annexe 5) de Madame la Ministre des Travaux Publics disposant que le solde de la dépense approuvée était pris en charge par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville et vu qu'une copie en a été transmise au Fonds, j'ai été d'avis qu'un arrêté du comité-directeur du Fonds (et contresigné par Madame la Ministre des Travaux Publics) - qui a donné son accord de manière intrinsèque - pour le même objet ferait double emploi et ne serait en conséquence pas nécessaire.

Je suis tout de même d'accord à faire approuver de manière formelle ex post par le comité-directeur la dépense dont question.

Ad 4. Comptes bancaires

N'étant pas prévu par la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un Fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg, les effets juridiques d'une telle manière de procéder sont nuls et n'enlèvent aucunement une partie de la responsabilité du Président du Fonds pour la transférer au co-signataire.

Partant, il y aurait lieu d'opérer une modification de la loi du 29 juillet 1993 précitée sans laquelle la recommandation de la Cour des Comptes dont le principe n'est pas mis en doute n'aurait de sens et de valeur.

Permettez de renvoyer dans ce contexte aux avis juridiques du 13 septembre 2001 et du 5 novembre 2002 de Maître Patrick Kinsch dont vous trouvez copies en annexe (annexe 6).

En effet dans le premier de ces avis, Maître Kinsch conclut « qu'en absence de modification de l'article 11 de la loi de 1993, seul le président du Fonds de rénovation de la Vieille Ville peut exercer les attributions définies à ce texte, sans pouvoir déléguer sa signature, même au profit du délégué du Ministre des finances. Le délégué du Ministre des finances ne peut suppléer le président du Fonds que dans le cadre du fonctionnement du comité directeur en tant qu'organe collégial, et non dans l'exercice de ses pouvoirs propres. »

Dans son avis du 5 novembre 2002 Maître Kinsch écrit que « 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 ne prévoit aucune possibilité d'attribution, au délégué du Ministre des Finances ou à toute autre personne, des pouvoirs propres du président. (...) »

Il s'ensuit qu'en dehors des cas dans lesquels la loi elle-même prévoit la suppléance du président dans l'exercice de ses pouvoirs propres de représentation (...), le président seul est habilité à exercer les pouvoirs définis (...) à l'article 11 de la loi du 29 juillet 1993 (...).

Il convient d'en conclure qu'en l'absence de modification des textes susvisés, permettant au président de déléguer sa signature ou ses pouvoirs, seul le président peut exercer les attributions définies par les textes susvisés, sans pouvoir déléguer même sa signature. Si jamais un règlement d'ordre intérieur de l'un ou de l'autre des Fonds prévoyait une double signature, une tierce personne signant à côté du président, alors que juridiquement cette deuxième signature n'aurait aucun effet sur la validité de l'acte qui sera valable en raison de la seule signature du président, et qui serait nul en cas de défaut de signature du président.

Il s'ensuit également qu'en l'absence de modification législative, il n'est pas possible de limiter, par une délégation de signature, la responsabilité du président au sein des Fonds en question. (...) »

2.7 Fonds de solidarité viticole

2.7.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

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.

Pour ce qui est des pièces justificatives, certains manquements formels ont été constatés. Aussi, la Cour des comptes recommande-t-elle au comité-directeur du Fonds de solidarité viticole de fixer par écrit des critères minima uniformes auxquels doivent suffire les pièces justificatives à produire dans le cadre de la procédure d'autorisation et de déclaration des frais encourus par les personnes intervenant en matière de promotion des vins luxembourgeois.

Par ailleurs, la Cour constate avec satisfaction que le comité-directeur a décidé une refixation de la contribution des viticulteurs au Fonds de solidarité viticole, décision qui tient compte des constatations de la Cour des comptes en rapport avec le contrôle des comptes de l'exercice 2000 en ce qu'elle permet de placer dorénavant l'alimentation du Fonds de solidarité viticole exclusivement dans le cadre de l'article 4 de la loi organique de votre établissement.

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 31 mars 2003 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 17 février 2003.

2.7.2 Les observations du Fonds de solidarité viticole

Luxembourg, le 13 octobre 2003

Par votre lettre émarginée, vous nous avez transmis les observations de la Cour des comptes à l'égard de la gestion financière du Fonds de solidarité viticole pour l'année 2001.

Il en résulte que la Cour des comptes recommande au Comité-directeur du Fonds de solidarité viticole de fixer par écrit des critères minima uniformes auxquels doivent suffire les pièces justificatives à produire dans le cadre de la procédure d'autorisation et de déclaration des frais encourus par les personnes intervenant en matière de promotion des vins luxembourgeois.

Le Comité-directeur a pris bonne note de cette recommandation et en tiendra compte .

2.8 Fonds de remembrement des biens ruraux

2.8.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Constatations portant sur la légalité de la structure mise en place pour la gestion des opérations relatives au remembrement.

Les allocations en provenance du budget de l'Etat (4.122.090 euros en 2001) ont été directement versées sur un compte bancaire appartenant à l'ONR alors que d'après le libellé des articles budgétaires concernés, les crédits auraient dû alimenter le Fonds de remembrement des biens ruraux.

Il s'ensuit que l'ONR effectue actuellement les opérations de dépenses et de recettes relatives aux projets de remembrement qui relèvent du Fonds.

La Cour estime que cette manière de procéder est contraire à la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux.

En effet, l'article 10 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux dispose que « Il est institué [...] un Office national du remembrement ayant le caractère

d'établissement public chargé de la direction des opérations relatives au remembrement [...]. Les dépenses relatives aux opérations de remembrement, ainsi que les frais administratifs de l'Office national du remembrement sont supportés par le fonds spécial prévu à l'article 42. ».

L'article 42 de la loi précitée dispose ce qui suit

- « Il est créé sous la dénomination de « Fonds de remembrement des biens ruraux » un fonds spécial chargé de supporter les dépenses relatives à l'exécution des opérations de remembrement.
- Le fonds est alimenté :
 1. par les allocations budgétaires annuelles de l'Etat ;
 2. par les montants en principal, intérêts et accessoires, recouverts sur les redevables dans les conditions et délai à fixer par l'Office national du remembrement.
- Le fonds est administré par l'Office national du remembrement et soumis à la surveillance du ministre de l'agriculture. [...] »

Le Fonds tel que défini ci-dessus devrait appartenir au périmètre financier de l'administration gouvernementale et ses avoirs devraient être confondus à ceux de la trésorerie de l'Etat.

Il se dégage des dispositions légales présentées ci-dessus que l'ONR et le Fonds sont deux entités distinctes, à savoir un établissement public (l'ONR) et un fonds spécial de l'Etat (le Fonds de remembrement des biens ruraux).

Cet état des choses est encore confirmé par les dispositions des deux règlements grand-ducaux suivants. En effet, l'article 6 du règlement grand-ducal du 14 décembre 1965 définissant les fonctions du président de l'ONR précise que « Le président prépare les projets de budget annuel de l'Office et du Fonds de remembrement et fait arrêter les comptes. » tandis que le 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 Cour des comptes cible le fonds spécial de l'Etat et non l'ONR, les frais administratifs de ce dernier étant à charge du fonds spécial.

Il s'avère cependant que le Fonds de remembrement des biens ruraux n'a, depuis sa création, jamais subi le moindre mouvement, ni du côté des recettes, ni du côté des dépenses. Ce fait peut être retracé par les rapports mensuels et annuels de la trésorerie de l'Etat relatifs à la situation des différents fonds spéciaux. Le Fonds de remembrement des biens ruraux y est renseigné avec un montant zéro.

En résumé, la situation actuelle peut se présenter comme suit.

Toutes les opérations de dépenses et de recettes réalisées dans le chef de l'ONR devraient de fait être à charge ou au profit du Fonds de remembrement des biens ruraux. Tel n'étant pas le cas, les règles de la comptabilité budgétaire auxquelles les fonds spéciaux de l'Etat sont soumis ne trouvent pas leur application à l'encontre des frais administratifs et des flux financiers relatifs à l'exécution des opérations de remembrement.

2. Constatations portant sur le niveau des avoirs financiers

La Cour tient à mettre en évidence le niveau élevé des avoirs en banque. En effet, suivant les documents de la comptabilité de caisse (relevés des liquidités, bilan des dépenses et des recettes), l'ONR a disposé à la fin de l'année 2001 d'un volume de 318,2 millions LUF (7,9 millions euros) placés sur des comptes à terme et courants.

La Cour constate que le niveau des avoirs en banque a constamment augmenté au cours des trois derniers exercices (de 241 à 266 millions LUF entre 1999 et 2000, soit + 10,5%, et de 266 à 318 millions LUF en 2001, soit + 19,4%) sans que le volume des frais administratifs et des dépenses relatives aux travaux de remembrement ait connu une évolution semblable. Au contraire, pour l'exercice 2001, le total des frais et dépenses de l'ONR a connu une diminution de 19,6% par rapport à 2000 (163 à 131 millions LUF).

Afin d'éviter un gonflement des moyens financiers actuellement à la disposition du ONR, la Cour estime qu'à l'avenir le concours budgétaire annuel au profit du ONR devrait être fonction des besoins financiers réels.

3. Constatations portant sur la gestion des marchés publics.

Concernant les marchés publics, la Cour prend acte que l'ONR entend suivre les recommandations formulées dans le cadre de son contrôle se rapportant à l'exercice 2000. Ainsi, il sera dorénavant tenu compte du degré d'avancement des travaux lorsque l'ONR procédera à la liquidation des acomptes y afférents. A cette fin, une clause spéciale sera intégrée dans le cahier spécial des charges pour les marchés futurs.

Enfin, la Cour note que le recours à un bureau d'études pour l'élaboration de projets de remembrement fera l'objet d'un contrat à passer par voie de soumission publique.

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 28 avril 2003 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 10 mars 2003.

2.8.2 Les observations du Fonds de remembrement des biens ruraux

Luxembourg, le 28 avril 2003

J'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations de l'ONR au sujet sous rubrique, suite à votre missive du 10 mars 2003.

S'agissant des trois points soulevés, l'ONR confirme ses prises de position antérieures, surtout en matière de la gestion des marchés.

En ce qui concerne les points légalité de la structure de la mise en place pour la gestion des opérations relatives au remembrement et niveau des avoirs financières la compétence du Ministère de l'Agriculture est impliquée, de sorte que M. le Ministre va prendre position aux points soulevés.

2.8.3 Les observations du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Luxembourg, le 6 octobre 2003

Par votre courrier émarginé vous m'avez transmis copie d'une lettre que vous avez envoyée à M. le Président de l'ONR suite au contrôle effectué par la Cour des Comptes à l'égard de la gestion financière du Fonds de remembrement pour l'exercice 2001.

Ce contrôle a eu pour objectifs « la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations ».

Dans cette lettre vous faites état de trois constatations dont la dernière porte sur la gestion des marchés publics. Compte tenu de la réponse vous fournie à cet égard par M. le Président de l'ONR, cette constatation ne fera plus l'objet d'une prise de position de ma part.

Quant aux deux premières constatations, elles appellent les remarques suivantes.

En premier lieu, vous mettez en cause la légalité de la structure mise en place pour la gestion des opérations relatives au remembrement.

Sur base de la lecture que vous faites des articles 10 et 42 de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ainsi que des règlements d'exécution du 14 décembre 1965 et du 6 décembre 1971 vous soutenez que l'ONR et le Fonds de remembrement sont deux entités distinctes, à savoir un établissement public et un fonds spécial de l'Etat. En

fonction de cette distinction vous concluez que le prédit Fonds devrait appartenir au périmètre de l'administration gouvernementale et ses avoirs devraient être confondus à ceux de la trésorerie de l'Etat.

Je ne partage pas cette vue de la gestion financière de l'ONR.

Le Fonds de remembrement ne constitue pas un fonds spécial au sens de l'article 45 de la loi concernant la comptabilité de l'Etat.

L'ONR a naguère été créé sous la forme d'un établissement public ayant la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière par le biais de sa propre trésorerie dénommée « Fonds de remembrement ».

Cette constatation résulte des travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1964.

Le projet de texte initial prévoyait qu'un crédit spécial serait inscrit annuellement au Budget de l'Etat pour subvenir aux dépenses et que des établissements financiers à désigner avanceraient les fonds nécessaires à l'exécution des opérations de remembrement.

Par voie d'amendement, le Gouvernement a par la suite proposé la création d'un Fonds de remembrement chargé de supporter les dépenses des opérations de remembrement. Le commentaire de cet amendement se lit comme suit : « Comme le texte s'inspire largement du projet de création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg, il semble assez explicite et n'appelle pas d'autre commentaire ».

L'avis du Conseil d'Etat relatif à cet amendement est plus explicite et se lit comme suit : « Cet article tend à créer un fonds spécial chargé de supporter les dépenses occasionnées par les opérations de remembrement. Ce fonds serait alimenté par des allocations budgétaires annuelles de l'Etat..... Le fonds jouirait de l'exemption de tous les impôts et serait administré par l'Office national du remembrement. Il serait placé sous la surveillance du ministre de l'agriculture et le contrôle de la Chambre des comptes. La dissolution serait prononcée par l'ONR, sous l'approbation des ministres de l'agriculture et des finances, et l'actif et le passif seraient repris par l'Etat. »

Ce rappel de travaux préparatoires démontre clairement que le Fonds de remembrement ne fait pas partie de la trésorerie de l'Etat, mais constitue une trésorerie à disposition de l'ONR.

Toute autre interprétation viderait d'ailleurs de sens la dernière phrase de l'article 42, cité dans votre lettre, et qui dispose que le Fonds de remembrement est dissous par décision de l'ONR.

Ceci dit et pour éviter toute interprétation divergente sur la nature des avoirs financiers gérés par l'ONR, ce département en collaboration avec le Ministère des Finances, propose de modifier, par le biais du projet de loi sur le Budget de l'Etat, l'article 42 en faisant

abstraction de la notion de fonds spécial et de la remplacer par celle de l'établissement public ayant l'autonomie juridique et financière.

En second lieu, vous constatez un niveau élevé des avoirs en banque de l'ONR et vous estimez « qu'à l'avenir le concours budgétaire annuel au profit de l'ONR devrait être fonction des besoins financiers réels ».

L'alimentation du Fonds de remembrement se fait annuellement par une décision du Conseil de Gouvernement sur proposition du département de l'Agriculture et sur base d'un examen par l'Inspection Générale des Finances. Cette proposition du département reprend les prévisions budgétaires établies par l'ONR en fonction des projets de remembrement décidés et mis sur le chantier. Si à un moment donné, les avoirs du Fonds de remembrement peuvent paraître assez élevés, cela tient exclusivement au fait que le calendrier d'exécution d'un projet accuse un retard imprévisible. Dès que ce retard sera absorbé les deniers nécessaires doivent être directement disponibles pour honorer les engagements financiers.

2.8.4 Les observations du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Luxembourg, le 12 février 2003

Suite au rapport de contrôle sur la gestion financière du Fonds de remembrement arrêté par la Cour des Comptes en date du 14 décembre 2001 et aux observations du Président de l'ONR vous adressées par courrier du 6 février 2002, vous avez adressé au Président de l'ONR plusieurs recommandations qui ont trait au déroulement des marchés publics conclus par l'ONR et à la forme de la comptabilité tenue par cet établissement public.

Renseignements pris auprès du Président de l'ONR quant aux suites réservées aux prédites recommandations, je peux vous confirmer qu'en ce qui concerne les marchés publics l'ONR ne liquidera dorénavant des acomptes forfaitaires que sur base de constats établissant le degré d'avancement des travaux et que pour les marchés futurs le cahier spécial des charges sera complété par une clause spéciale y relative. De même, tout recours à un bureau d'études pour l'élaboration de projets de remembrement fera l'objet d'un contrat à passer par voie de soumission publique.

Quant au problème de la forme et du contenu de la comptabilité, le Président de l'ONR me signale que, lors d'un récent contrôle de la Cour des Comptes, vos représentants ont proposé la collaboration de votre service informatique pour adapter le programme actuel de l'ONR aux desiderata de la Cour des comptes.

Cette solution pragmatique qui, par ailleurs, a le mérite d'éviter le recours à un service externe très coûteux, trouve mon entier appui et devrait pouvoir être mise en oeuvre dans un délai rapproché.

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

2.9.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

Le contrôle portant sur l'exercice 2000 a permis à la Cour de déceler des défaillances relatives à l'établissement des rémunérations des agents du FUAK. Suite aux constatations faites par la Cour, le Fonds s'est engagé à prendre les dispositions nécessaires pour remédier à cette situation. Aussi, la Cour insiste-t-elle à ce que des démarches en ce sens soient entamées dans les meilleurs délais.

2. La comptabilité du Fonds

2.1. *Les changements comptables de l'année 2001*

Au titre de l'année 2001 des redressements notables ont été opérés dont l'immobilisation d'une partie des travaux d'infrastructure ayant figuré antérieurement à l'actif circulant du FUAK.

Pour les infrastructures terminées avant 1997 et pour lesquelles n'existent pas, selon les explications fournies par la fiduciaire et le réviseur, de données comptables spécifiques, la valeur estimée a d'abord été déterminée sur la base d'une étude d'inventaire et de valorisation réalisée par un bureau spécialisé. Le réviseur a néanmoins par la suite décidé de ne pas retenir cette valeur à l'immobilisé du bilan faute de spécifications comptables satisfaisantes par poste de biens d'infrastructure.

2.2 *Le financement du FUAK*

Au niveau du financement du FUAK tel qu'il apparaît au passif du bilan, une convention a été signée le 9 juin 1970 entre le Fonds et la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat afin de porter la ligne de crédit garantie par l'Etat de 400 à 600 millions de LUF. Toutefois, la loi modifiée du 7 août 1961 ne prévoit qu'un montant maximal garanti par l'Etat de 400 millions de LUF.

3. La légalité et la régularité

Dans certains cas le FUAK ne s'est pas conformé aux procédures de passation des marchés publics telles que prévues par l'article 36 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Pour des travaux d'isolation par exemple, une entreprise a produit sept factures distinctes concernant des problèmes analogues d'étanchéité qui auraient dû faire l'objet d'une adjudication publique en tenant compte de l'ensemble des dépenses portant sur des travaux, fournitures et services de nature identique commandés auprès d'un même entrepreneur.

Sur le plan de la canalisation, deux firmes ont été mises sous contrat par le Fonds dont l'une pour travaux de pose de conduite de gaz à moyenne pression et l'autre pour le renouvellement des conduites d'eau dans différentes rues du Plateau de Kirchberg. Les motifs des marchés de gré à gré furent ceux de "l'adjudicataire habituel", "prix corrects" et "sur recommandation du Service des Eaux de la Ville de Luxembourg". Les motifs invoqués ne rentrent pas dans les hypothèses d'exception prévues à l'article 36 de la loi précitée et permettant d'avoir recours à un marché de gré à gré.

4. Le volet technique

Pour l'exercice sous revue, la Cour a procédé au contrôle d'un projet de construction pour lequel le FUAK est maître d'ouvrage. Il s'agit en l'occurrence de la réalisation de deux parkings souterrains situés à la place de l'Europe et ayant fait l'objet du contrat du 23 février 2001 entre le Fonds et l'entreprise générale. Le mode d'offre de prix retenu entre parties est celui de l'offre à prix global non révisable tel que prévu à l'article 10 du règlement grand-ducal du 10 janvier 1989 portant institution d'un cahier des charges applicables aux marchés publics de travaux et fournitures pour compte de l'Etat.

Le contrôle intensifié de la Cour a porté aussi bien sur les modalités de passation du présent marché que sur la réalisation des travaux respectifs.

4. 1. L'appel d'offre

L'article 13 du règlement grand-ducal du 10 janvier 1989 précise que « l'offre à prix global est celle où les travaux, fournitures et services sont complètement définis par le commettant, dans leur ensemble, par des mémoires descriptifs détaillés, plans ou autres documents appropriés, de sorte qu'il n'existe aucun doute pour l'établissement de l'offre et pour l'exécution de l'entreprise, et où le prix est fixé à l'avance et en bloc ».

En l'espèce, la Cour constate que le dossier de l'appel d'offre ne comporte pas :

- d'indications concernant des conditions techniques particulières telles que les clauses techniques du CRTI-B (Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment) ;
- suffisamment de références précises concernant les caractéristiques techniques ou propriétés physiques des matériaux à utiliser ;
- de références aux normes ou aux certificats de qualité tels que les agréments techniques UEATC (Union européenne des agréments techniques).

Au vu de ce qui précède, il pourrait en résulter, d'après la Cour, que le soumissionnaire jouisse d'une certaine liberté dans le choix des matériaux et des techniques ce qui met en exergue la nécessité de suivre, voire de faire suivre de près l'exécution d'un programme sur base d'offre à prix global non révisable. En effet, le soumissionnaire pourrait être tenté de ne pas satisfaire aux conditions normalement requises de qualité-prix en mettant en œuvre par exemple des matériaux de moindre qualité ou en exécutant les travaux avec moins de soins.

La Cour recommande donc d'intégrer dans les appels d'offre les conditions techniques particulières telles que les clauses techniques du CRTI-B (Centre de Ressources des Technologies de l'Information pour le Bâtiment). Par ailleurs, des références plus précises concernant les caractéristiques techniques ou propriétés physiques des matériaux à utiliser sont à prévoir. Finalement, toujours dans un souci de garantir l'emploi de matériaux de qualité, la Cour recommande d'utiliser des références aux normes ou aux certificats de qualité tels que les agréments techniques UEATC (Union européenne des agréments techniques).

4. 2. Les travaux d'exécution

4. 2. 1. Les sous-traitants

D'après l'article 4 de la loi du 23 juillet 1991 ayant pour objet de réglementer les activités de sous-traitance, « l'entrepreneur qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la remise de l'offre ou de la conclusion du contrat et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous-traitant et agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître de l'ouvrage ».

L'article 35 du règlement grand-ducal du 10 janvier 1989 préalablement mentionné précise en outre que « l'adjudicataire ne peut sous-traiter tout ou partie de son contrat qu'avec l'assentiment du commettant ».

En se référant aux sous-traitants prévus initialement par le contrat de construction des parkings liant le Fonds à l'entreprise générale, la Cour a relevé qu'une dizaine de changements de sous-

traitants a été opérée en cours d'exécution. Il est à préciser que la liste des sous-traitants reprise à l'annexe N° 4 fait partie intégrante du contrat de construction et qu'elle ne peut être modifiée sans l'accord écrit du maître de l'ouvrage. La grande majorité des sous-traitants a été remplacée avec l'autorisation du coordinateur général qui ne fait cependant qu'assister le maître de l'ouvrage.

En conséquence, la Cour recommande que des changements de sous-traitants ne soient effectués qu'avec l'accord écrit du maître de l'ouvrage.

4. 2. 2. La mise en œuvre du béton

En l'espèce, la Cour a procédé à une analyse par échantillonnage aléatoire des bulletins de livraison des fournitures en béton du début de l'année 2002. En ce qui concerne les livraisons du 29 janvier 2002, du 8 février 2002, et des 8, 18, 19 et 21 mars 2002, elle a constaté des ajouts d'eau non conformes sur chantier. De tels ajouts d'eau sont en principe interdits sauf dans des cas exceptionnels mais qui ne trouvent pas application en l'espèce.

De même, la Cour a analysé par échantillonnage aléatoire les bulletins de livraison du béton pour la période du 15 avril 2002 au 8 mai 2002 et elle a constaté que le temps de mise en œuvre du béton était dépassé par rapport aux valeurs normatives. Les normes applicables en la matière prévoient un temps maximum d'une heure et demie entre la première gâchée et la fin du déchargement et le fournisseur de béton garantit son produit jusqu'à une limite de deux heures.

Dans ce contexte, la Cour a reçu de la part du Fonds les procès-verbaux des essais de compression des cubes de centrale que le fournisseur de béton effectue pour des raisons d'autocontrôle interne.

Parallèlement, des cubes de chantier ont été réalisés par l'entreprise générale uniquement à deux reprises, à savoir le 7 février 2002 et le 7 juin 2002. Le nombre de ces essais a cependant été insuffisant par rapport aux normes à respecter pour évaluer la qualité du béton de structure.

Suite à la demande de la Cour, il y a eu communication d'un premier rapport du bureau d'études daté au 27 novembre 2002 au sujet des essais au scléromètre réalisés sur les voiles et les dalles des deux parkings. Par rapport aux remarques formulées par la Cour à l'encontre de ce rapport, le bureau de contrôle a proposé d'autres essais tels que préconisés par la Cour.

De nouveaux tests à l'aide d'un scléromètre et d'une procédure normalisés ont ainsi été réalisés le 14 février 2003. D'après ce rapport du bureau de contrôle « les ajouts d'eau dans le béton avant coulage sur chantier et les dépassements du délai d'attente n'ont donc pas eu, dans notre cas, d'influence notable sur la résistance à la compression du béton ».

La Cour recommande qu'à l'avenir:

- la maîtrise d'œuvre contrôle les bulletins de livraison du béton, afin de s'assurer que le produit livré est conforme aux exigences techniques et qu'après sa mise en œuvre le produit reste toujours garanti par son fournisseur ;
- la confection de cubes de béton soit réalisée par l'entreprise générale afin d'assurer le suivi et le contrôle du béton mis en œuvre et ce conformément à une démarche normative constituant une procédure de contrôle interne, uniforme et standardisée ;
- une méthode soit employée qui se base sur une norme au cas où il s'avère nécessaire d'effectuer des contrôles de la qualité du béton.

Les constatations et 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 15 septembre 2003 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 30 juillet 2003.

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

Luxembourg, le 17 novembre 2003

Les constatations faites par la Cour des Comptes concernant l'objet sous rubrique donnent lieu aux observations suivantes:

1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

La Cour recommande au Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg (FUAK) d'élaborer un règlement d'ordre intérieur prévoyant 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. Bien que sa loi organique reste muette à ce sujet, un projet de règlement interne déterminant le fonctionnement des organes du FUAK est actuellement soumis à l'examen du comité-directeur.

En ce qui concerne les défaillances décelées lors du contrôle de la Cour portant sur l'exercice 2000 relatives à l'établissement des rémunérations des agents du FUAK, la fiduciaire, en charge des calculs de ces rémunérations, a confirmé qu'elle s'est concertée d'une part avec un agent de la Cour des Comptes et d'autre part avec l'administration du Personnel de l'Etat

pour effectuer les redressements nécessaires. De plus, la fiduciaire a établi un suivi carrière personnel pour chaque ouvrier occupé le FUAK.

2. La comptabilité du Fonds

2.1. Les changements comptables de l'année 2001

Pour mieux refléter les caractéristiques précisées par son comité-directeur en matière d'envergure des activités complémentaires à l'urbanisation, de pérennité du FUAK et de caractère « non-profit », le FUAK a procédé à un certain nombre de redressements dont notamment :

- a) nouvelles valorisation et comptabilisation des terrains
- b) suppression de la provision pour risques et charges initialement constituée en 1993
- c) transfert des deux emprunts amortis à charge de l'Etat en capitaux propres sous la rubrique « dotation en capital »
- d) « re-dénomination » du compte « report à nouveau » en « fonds réservés » avec affectation immédiate du résultat de l'exercice

En ce qui concerne le point a), une partie des terrains et immobilisations ayant figuré antérieurement en stocks a été reclassée en immobilisation (zones vertes, terrains grevés de droits divers, terrains supportant les constructions et les infrastructures, infrastructures diminuées des corrections de valeur).

Face aux données comptables disponibles et aux divers modes de comptabilisations depuis la création du FUAK, la mise en pratique de ce changement s'est avérée très difficile et a nécessité un travail de recherche et de conception important. Alors qu'une valeur comptable a pu être déterminée pour les terrains pouvant fournir une base réaliste pour l'avenir, il en est autrement pour la détermination de la valeur comptable des infrastructures.

En effet, le FUAK a pratiqué une comptabilité dite budgétaire jusqu'en 1993. Ce n'est qu'à partir de 1993 que le FUAK a pris la décision, dans un souci de transparence, d'appliquer les principes d'une comptabilité commerciale.

Etant donné que dans le passé les stocks de terrains et les infrastructures étaient cumulés à l'actif circulant, que ces infrastructures n'étaient pas amorties et que les charges et les frais relatifs aux infrastructures ont été portées en partie (~ 29%) directement en charges et en partie (~71%) en stock et que faute de données comptables suffisantes, il est quasi impossible de pouvoir retracer l'évolution comptable, et des infrastructures et des charges et des résultats reportés dégagés. De plus, des redressements sur base du coût estimé des infrastructures n'aboutissent pas à une valeur réelle défendable du point de vue comptable.

Face à cette situation complexe, le réviseur d'entreprises du FUAKE a décidé de se baser sur les chiffres de la comptabilité au 31 décembre 2000 pour ce qui est des terrains et infrastructures, tout en les redressant en tenant compte à 100% des montants effectifs du coût des investissements à partir de 1997.

En guise de conclusion, le FUAKE souligne que ces changements comptables ont été opérés dans un but de transparence de son bilan avec l'appui d'un réviseur d'entreprises conformément à la recommandation de la Cour lors de son contrôle des comptes financiers du FUAKE pour l'exercice 1999.

2.2. *Le financement du Fonds Kirchberg*

Par la loi du 7 août 1961 portant création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, le FUAKE a été autorisé à se faire ouvrir sous la garantie de l'Etat auprès de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat un crédit jusqu'à concurrence de quatre cent millions de francs luxembourgeois.

Par la loi du 26 août 1965, modifiant la loi du 7 août 1961 portant création d'un Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, le FUAKE a été autorisé à se procurer de nouveaux moyens financiers jusqu'à concurrence de quatre cents millions de francs par la voie d'un emprunt aussi bien que l'augmentation du crédit dont il dispose auprès de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Cette loi stipule encore que ces opérations financières se font sous la garantie de l'Etat qui en assumera les charges d'amortissement et d'intérêts en ce qui concerne l'emprunt et les charges d'intérêts en ce qui concerne la totalité du crédit dont disposera le FUAKE auprès de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Sur base de la loi du 7 août 1961 article 3) le FUAKE a conclu en date du 27 décembre 1961 une convention avec la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat pour l'ouverture d'un crédit de 400.000.000 francs sous la garantie de l'Etat.

Sur base de la loi du 26 août 1965, article 3) modifié, alinéa 2 le FUAKE a conclu en date du 9 juin 1970 une convention avec la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat pour l'ouverture d'une tranche supplémentaire de 200.000.000.- francs et de porter ainsi l'ouverture de crédit à 600.000.000.- francs assortie de la garantie de l'Etat.

Une autre convention, conclue le 31 mars 1976, maintient l'ouverture de la ligne de crédit à 600.000.000.- francs assortie de la garantie de l'Etat jusqu'à avis contraire.

Il est à noter que toutes les conventions négociées avec la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat sont actuellement toujours opérantes.

3. La régularité et la légalité

La Cour constate que dans certains cas le FUAK ne se conforme pas aux prescriptions de la législation sur les marchés publics tout en évoquant des motifs qui ne rentrent pas dans les hypothèses d'exception prévues à l'article 36 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

En ce qui concerne les 7 factures distinctes relatives à des problèmes analogues d'étanchéité, il est à remarquer qu'il s'agit de travaux qui se manifestent le plus souvent après de fortes pluies respectivement lors de températures extrêmes aussi bien chaudes que froides. Comme il s'agit chaque fois de travaux isolés et imprévisibles qui doivent être effectués d'urgence, le FUAK a bien respecté les procédures de passation des marchés publics telles que prévues par l'article 36 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Conformément aux recommandations faites par la Cour des Comptes concernant le contrôle de la gestion financière du FUAK de l'exercice 2000, le FUAK soumet toutes les décisions (arrêtés) du comité-directeur à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

Quant aux adjudications pour des travaux de canalisation sur le plateau de Kirchberg, l'administration des Ponts & Chaussées fait appel aux différentes entreprises pour la fourniture de matériel et/ou prestations de service. Ces appels d'offres se font toujours sur recommandation du Service des Eaux de la Ville de Luxembourg qui est concessionnaire du réseau des eaux.

Par conséquent, c'est sur proposition de l'administration des Ponts & Chaussées que le FUAK adjuge les travaux de canalisation.

Dans ce cas, le marché de gré à gré a été conclu aux motifs des nécessités techniques ou d'investissements importants préalables et d'urgence (article 36, 2^e, e, 3 et 7 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat).

Comme dans le passé, le FUAK s'efforce de respecter au mieux les prescriptions de la législation sur les marchés publics.

4. Le volet technique

4.1. L'appel d'offres

La Cour constate que le dossier de l'appel d'offres relatif à la réalisation de deux parcs de stationnement souterrains, élaboré sous la responsabilité du FUAK, ne comporte ni des références précises ni des indications concernant des conditions techniques particulières telles que les clauses techniques du CRTI-B.

Tel qu'utilisés pour tous les parcs de stationnement ayant servi de référence (Base dossiers de soumission de la Ville de Luxembourg), le dossier d'appel d'offres ainsi que le contrat ont été élaborés selon la procédure de l'offre à prix global non révisable par entreprise générale. Y ont été apportés, avec une aide juridique, des compléments destinés à garantir le plein respect de l'exécution et du cadre financier.

Pour cette raison, les travaux, fournitures et services ont été complètement définis dans leur ensemble par des mémoires descriptifs détaillés, plans ou autres documents appropriés, de sorte qu'il n'existait aucun doute ni pour l'établissement de l'offre ni pour l'exécution des travaux.

Ainsi, les entreprises concessionnaires pouvaient d'une part, lors de l'établissement de l'offre poser les questions y afférentes, et d'autre part, l'entreprise adjudicatrice a été soumise, afin de garantir le respect des études et de l'exécution, de façon conséquente, au contrôle et à la surveillance prévus (bureau d'études et de contrôle avec assurance biennale et décennale) de même qu'à l'article 12 du contrat.

En ce qui concerne les clauses techniques particulières et en l'occurrence celles des travaux de béton armé et d'étanchéité, les dispositions des articles relatifs aux règles de construction sont repris aux pages 1 à 7 de l'annexe n° 5.

En effet, la référence aux normes DIN, Eurocode ou règles BAEL indiquée dans ces articles, a permis aux soumissionnaires d'indiquer avec précision les positions des prestations avec leurs prix unitaires. De plus, lors de l'exécution, les notes de calcul établies et vérifiées, ont impliqué sans équivoque le respect des caractéristiques techniques et des propriétés physiques des matériaux à utiliser ainsi que les certificats de qualité et les agréments techniques correspondants.

Par ailleurs, il convient d'ajouter que dans notre cas, les clauses techniques CRTI-B représentaient un certain inconvénient surtout dans les modes de décompte et de métré qui auraient été en contradiction avec la procédure du prix forfaitaire non révisable et notamment de l'obligation de résultat repris à l'article 14, ce qui aurait engendré la nécessité de modifier bon nombre de ces dispositions.

Enfin, les articles visés par le contrat se réfèrent également aux règlements en vigueur au Grand-Duché et par conséquent, en principe, implicitement aussi aux dispositions du CRTI-B.

4.2. Les travaux d'exécution

4.2.1. Les sous-traitants

La Cour constate qu'un certain nombre de changements de sous-traitants aient été opérés pendant la durée du contrat de construction pour les deux parkings en question liant le FUAKE à l'entreprise générale sans l'accord préalable par écrit du maître de l'ouvrage.

L'exigence de la Cour des Comptes est justifiée et bien conforme aux dispositions de la loi du 23 juillet 1991. Néanmoins, nous pouvons certifier que dans notre cas, les changements de sous-traitance, communiqués par écrit au Fonds et qui n'ont amené que des avantages en ce qui concerne la qualité des prestations, ont toujours reçu l'aval au moins oral du Président.

4.2.2. La mise en œuvre du béton

La Cour a procédé à une analyse des bulletins de livraison des fournitures en béton du début de l'année 2002 et elle constate des ajouts d'eau non conformes sur chantier ainsi qu'un dépassement de la mise en œuvre du béton par rapport aux valeurs normatives.

Les observations de la Cour sont partiellement pertinentes. La question se pose en effet, si les bureaux d'études et de contrôle n'auraient dû pas de façon encore plus systématique vérifier les méthodes de mise en œuvre pour éviter ainsi le rajout d'eau constaté, opération cependant, monnaie courante sur les chantiers.

Force est toutefois de constater que les contrôles en usine et ceux sur chantier effectués au courant de l'exécution des travaux ainsi que les tests au scléromètre organisés par la Coordination Générale et le bureau de contrôle sur demande de la Cour ont confirmé une qualité de résistance du béton supérieure à celle exigée dans les notes de calcul vérifiées.

2.10 Fonds national de solidarité

2.10.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

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 émise, la Cour des comptes entend formuler les constatations et recommandations suivantes :

1. Pour l'exercice 2001, le crédit initialement prévu à l'article 12.4.12.310 du budget de l'Etat libellé «Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement : part dans les frais du centre d'informatique, d'affiliation et de perception de cotisations commun aux institutions de la sécurité sociale (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) » a été dépassé de 32.890 euros.

Or ce même montant est inscrit au projet de budget 2003 à l'article budgétaire 12.4.12.810 libellé également «Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement : part dans les frais du centre d'informatique, d'affiliation et de perception de cotisations commun aux institutions de la sécurité sociale (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) » Il s'agit d'un crédit portant la mention «restants d'exercices antérieurs »

Comme le règlement de la dépense en question n'est pas resté en souffrance mais a été effectué au cours de l'exercice 2001, le crédit prévu au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003 n'a donc aucun fondement.

Dès lors la Cour exige que le crédit en question ne soit pas consommé.

2. La Cour constate que les biens mobiliers ne sont pas repris au niveau du bilan du FNS, mais uniquement comptabilisés comme une dépense au niveau du compte de «pertes & profits » au cours de l'année d'acquisition. Par ailleurs un inventaire fait défaut.

Afin que les états financiers reflètent une image fidèle du patrimoine du FNS, la Cour recommande que tout le matériel acquis et à acquérir par le Fonds soit comptabilisé dans des comptes de bilan et amorti selon les règles de la comptabilité (compte « pertes et profits », tableau d'amortissement). Dans le même ordre d'idées, l'établissement d'un inventaire reprenant tous les biens mobiliers mis à disposition du FNS semble opportun.

3. La loi prévoit que toute pension alimentaire due à un conjoint, un ascendant ou un descendant est payée, sur demande et sous certaines conditions par le Fonds national de solidarité et recouvrée par celui-ci.

La Cour constate que :

- il n'existe pas de procédure de contrôle et de suivi réguliers pour les « dossiers en cours de paiement ». En effet, des contrôles sont uniquement effectués si un événement externe notifié au FNS nécessite la réouverture du dossier.
- il n'existe pas de procédure permettant le recouvrement éventuel de la pension alimentaire après le dernier paiement et donc après la clôture d'un dossier, hormis les cas où le FNS a inscrit une hypothèque légale en cours de paiement.

Dès lors la Cour recommande de déterminer par écrit des procédures en la matière permettant :

- d'effectuer des contrôles périodiques et réguliers pour les «dossiers en cours de paiement » ;

- de faire un suivi régulier de la situation financière du débiteur de la pension alimentaire après la clôture du dossier en vue du recouvrement des sommes avancées par le FNS auprès de ce dernier.

Le recouvrement pourra utilement être effectué par la cellule que la Cour, dans ses constatations pour l'exercice 2000, a proposé de mettre en place dans le cadre du recouvrement de prestations RMG. A ce sujet, il y a lieu de noter que le Ministère a autorisé un poste de rédacteur pour effectuer cette tâche.

Les présentes 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 ce pour le 21 février 2003 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 18 décembre 2002.

2.10.2 Les observations du Fonds national de solidarité

Luxembourg, le 14 février 2003

Me référant à votre courrier du 8 janvier 2003 dans l'affaire sous rubrique, 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'issu d'un contrôle de la gestion financière du FNS, à l'examen des comptes de l'année 2001.

Ad. 1)

« Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement: part dans les frais du centre informatique, d'affiliation et de perception de cotisations commun aux institutions de la sécurité sociale (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) »

Le Fonds est d'avis que le montant de 32 890 euros n'aurait jamais dû figurer comme restant d'exercice ni au projet de budget ni au budget voté de l'exercice 2003, étant donné que le dépassement demandé par le FNS a été autorisé pour l'exercice 2001 et remboursé au FNS le 27.03.2002.

Ad. 2)

Le plan comptable commun aux institutions de la sécurité sociale ne prévoit pas l'amortissement des biens mobiliers. L'absence d'un inventaire des biens mobiliers s'explique par le fait que l'inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) n'a pas expressément déclaré utile

l'établissement d'un tel inventaire. Néanmoins le Fonds National de Solidarité entend suivre les recommandations de la Cour . Un inventaire reprenant les biens mobiliers du FNS sera établi. Désormais ces biens mobiliers seront comptabilisés dans le bilan et amortis selon les règles de la comptabilité.

Ad. 3)

Le Fonds prend acte des remarques de la Cour. Il tient à mettre en évidence que pour les dossiers concernées le Fonds ne dispose pas d'un « check-list » comme c'est par exemple le cas pour les dossiers concernant le revenu minimum garanti (RMG). Ce « check-list » permet un contrôle informatique permanent par comparaison automatique des données du fichier prestations avec les données du fichier « affiliation » et du fichier « salaires ». Or le centre informatique de la sécurité sociale a jugé que le nombre peu élevé de dossiers concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires ne justifie en aucun cas l'élaboration et la mise en place d'un tel outil de travail.

Afin de suivre les recommandations de la Cour, le Fonds préconise une concertation de ses services avec le centre informatique de la sécurité sociale en vue d'arrêter une procédure permettant un contrôle périodique (trimestriel) des dossiers concernées par configuration du fichier des débiteurs d'aliments avec les fichiers « salaire et affiliation ». Cette procédure sera valable pour les dossiers en cours de paiement ainsi que pour les dossiers clôturés.

En ce qui concerne le recouvrement des sommes avancées le Fonds entend suivre la Cour dans sa proposition. Le recouvrement sera assuré dès la mise en place de la cellule « restitutions » qui va de paire avec l'entrée en fonction du nouveau rédacteur prévue pour le mois de juillet 2003.

2.11 Fonds pour le logement à coût modéré

2.11.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

Dans le cadre de son contrôle de la gestion financière de l'exercice 2000, la Cour a, entre autres, demandé que le règlement d'ordre intérieur, prévu à l'article 63 de la loi modifiée du 25 février 1979 précitée, soit adopté et approuvé respectivement par le Comité-directeur et le membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions.

La Cour note qu'en date du 10 avril 2003, le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement a approuvé le règlement d'ordre intérieur arrêté le 25 mars 2003 par le Comité-directeur.

La Cour entend cependant renvoyer à l'article 27 dudit règlement qui dispose dans son dernier alinéa que « Les procédures d'engagement et de paiement font l'objet d'un règlement particulier à approuver par le Comité-directeur. ».

Il y a lieu de relever que ce règlement particulier n'a pas encore été établi à l'heure actuelle. Ce règlement est à mettre en relation étroite avec les dispositions du dernier alinéa de l'article 64 qui dispose notamment 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. ».

Ayant constaté que cette disposition n'a pas été appliquée systématiquement en 2001 aux marchés attribués en matière de construction de logements sociaux, aux commandes relatives à l'entretien courant des logements concernés ainsi qu'aux « petites » commandes ayant trait à l'administration générale du FdL, la Cour insiste à ce que le FdL adopte rapidement le règlement particulier dont question ci-dessus.

Il en est de même du droit de signature sur les comptes bancaires à l'égard duquel la Cour a recommandé l'année passée qu'à côté de la signature du Président, les ordres de virement, de paiement et de placement fassent l'objet d'une contre signature. Etant donné que le règlement d'ordre intérieur actuellement en vigueur n'a pas fixé de dispositions expresses à ce sujet, la Cour demande à ce que le règlement particulier à adopter en matière de procédure de paiement prévoie, entre autres, une obligation de contre signature pour ces opérations bancaires, quitte à donner procuration à un agent du service comptabilité du FdL pour les opérations bancaires courantes telles que transferts des comptes à terme du FdL vers des comptes courants du FdL, demandes de formulaires, renseignements sur la situation des comptes concernés, etc. Seraient exclus de cette procuration tous prélèvements et virements à des tiers.

2. Utilisation de la carte de crédit

Tout comme en 2000, le Président a utilisé la carte de crédit pour effectuer des dépenses à titre privé. La Cour a constaté que les dépenses privées, pour autant qu'elles ont pu être identifiées comme telles, ont été remboursées au FdL au cours de l'exercice 2001.

3. Situation déficitaire des sociétés liées

De prime abord, la Cour reste d'avis que les participations financières dans le capital social de sociétés de droit privé sont critiquables en l'absence d'une base légale expresse à ce sujet.

L'analyse des comptes annuels de l'exercice 2001 des cinq sociétés concernées fait ressortir qu'elles ont produit ensemble un résultat négatif à raison de 6.415.856 LUF.

Situation au 31.12.2001	Perte de l'exercice	Fraction du capital détenu
Société Coopérative Chauff. Urbain S.à r.l., Dudelange	281.289	29,13
Chauffage Al Esch S.A., Luxembourg	241.394	99,99
Chauffage Sauerwiss S.A., Luxembourg	2.391.812	99,99
Chauffage Nuddelsfabrik S.A., Luxembourg	373.660	99,99
Cogénération Dudelange-Brill S.A, Dudelange	3.127.701	25,00
Total	6.415.856	

Dans ce contexte, la Cour entend se référer à ses remarques formulées lors du contrôle portant sur l'exercice 2000 au sujet de la situation financière préoccupante de la société Coopérative de Chauffage Urbain S.à.r.l. En effet, au 31 décembre 2001, cette société a cumulé des pertes de 8.789.307 LUF au point d'afficher des capitaux propres négatifs. Pour cette raison, la participation n'apparaît plus qu'avec une valeur comptable 0 dans les états financiers du FdL. Ces derniers ne reflètent donc pas les engagements financiers réels auxquels il est confronté.

La Cour est d'avis que le FdL en tant qu'actionnaire de la Coopérative de Chauffage Urbain S.à.r.l. devrait engager des démarches et mesures concrètes en vue de résorber d'une part, les pertes cumulées et, d'autre part, d'éviter des pertes à l'avenir.

Concernant encore plus particulièrement le prêt sans intérêts à hauteur de 6,25 millions de LUF consenti en juillet 2001 pour permettre à la société de financer sa participation dans la S.A. Cogénération Dudelange-Brill, la Cour demande à ce que le FdL constitue une provision, à insérer en conformité avec le principe de prudence au bilan du FdL, devant couvrir le risque de non remboursement du prêt de la part de la Coopérative de Chauffage Urbain S.à.r.l.

4. Avoirs en banque et lignes de crédit

La Cour se doit de relever une nouvelle fois le niveau particulièrement élevé des liquidités, plus de 2 milliards LUF, dont dispose le FdL au 31 décembre 2001, soit une augmentation de presque 10% par rapport à la même date de l'année précédente.

Malgré ce niveau élevé de liquidités, le FdL a continué en 2001 à solliciter des lignes de crédit auprès d'établissements bancaires portant le niveau de ses dettes à 323.013.037 LUF, soit une augmentation de plus de 30% par rapport aux 248.000.000 LUF de l'exercice précédent.

Ces lignes de crédit sont utilisées pour le préfinancement de projets destinés à la vente et la charge des intérêts débiteurs ainsi encourus est supportée par l'Etat sous forme de subsides. La Cour estime que cette manière de procéder représente une opération financière fortement préjudiciable au Trésor public.

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 21 juillet 2003 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 juin 2003.

2.11.2 Les observations du Fonds pour le logement à coût modéré

Luxembourg, le 28 juillet 2003

Après lecture et analyse du rapport rédigé par la Cour des Comptes au sujet de l'exercice comptable 2001, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (anciennement Fonds pour le logement à coût modéré) souhaite prendre position comme suit.

ad 1. Suivi du contrôle de l'exercice 2000

Sur le conseil de la Cour des Comptes dans le cadre du contrôle de l'exercice 2000, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat s'est doté d'un nouveau règlement d'ordre intérieur qui a été approuvé par le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement en date du 10 avril 2003.

Quant à l'article 27 dudit règlement d'ordre intérieur portant sur les engagements du Fonds du logement, le Comité-directeur tient à souligner que le règlement particulier auquel il y est fait référence est actuellement en cours de préparation et qu'une version définitive du texte sera communiquée à la Cour des Comptes dans le courant de l'automne 2003. Outre de déterminer les procédures d'engagements du Fonds, ce règlement déterminera également les procédures de paiement auxquelles le rapport de la Cour des Comptes fait allusion.

En se référant au rapport antérieur de la Cour des Comptes, le Comité-directeur tient à noter que, dans le sillage de la nouvelle loi sur les marchés publics, un nouveau cahier général des charges réglant la procédure de soumission et d'adjudication et les relations contractuelles entre le Fonds du logement et ses cocontractants est en train d'être finalisé en vue d'être adopté par le Comité-directeur et approuvé par le Ministre de tutelle.

ad 2. Utilisation de la carte de crédit

Ce point ne suscite pas de commentaire de la part du Comité-directeur, puisque le Fonds du logement ne dispose plus d'une carte de crédit.

ad 3. Situation déficitaire des sociétés liées

Les précisions qui suivent concernent chacune des sociétés liées mentionnées par la Cour des Comptes.

D'emblée, il y a lieu de noter que le législateur de 1979 a défini la mission du Fonds du logement comme réalisateur de toute opération relative à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir, ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location.

En matière de vente de propriétés immobilières, il est tout à fait usuel, sinon imposé par la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, qu'un droit de propriété soit indissolublement lié à un droit sur la quote-part de parties communes, constituées notamment d'installations techniques telles que les installations de chauffage.

Dans de tels cas, il est impossible d'acquérir ou de vendre son droit de propriété dans une copropriété sans la quote-part correspondante dans des parties communes et, inversement, il est impossible d'obtenir un droit de propriété sur des parties communes sans avoir en contrepartie un droit dans la copropriété.

Le syndicat des copropriétaires, qui d'ailleurs a la personnalité juridique, est le représentant légal de la collectivité de tous les copropriétaires de l'immeuble.

Les copropriétaires de l'immeuble sont donc obligatoirement et de plein droit groupés dans le syndicat. Le syndicat prend naissance dès qu'un immeuble en copropriété a au moins deux copropriétaires distincts, et ceci de plein droit, c'est-à-dire qu'aucun acte de constitution de n'importe quelle nature que ce soit n'est nécessaire.

En vue de diminuer les rejets des gaz à effet de serre, confirmés dans le cadre du protocole signé à Kyoto et également par le Gouvernement luxembourgeois, le Fonds du logement procède depuis ses origines à la construction d'installations de chauffage urbain, sinon des installations de cogénération, et ceci dans des quartiers plus importants. Le chauffage urbain constitue un chauffage ordinaire central qui alimente plusieurs bâtiments, alors que les installations de cogénération produisent simultanément de la chaleur et de l'électricité. Un moteur (alimenté généralement au gaz naturel) est couplé à une génératrice qui produit du courant électrique. La chaleur dégagée par le moteur est récupérée via des circuits de

refroidissement et elle est ensuite utilisée pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire.

Le Fonds du logement a créé des sociétés de droit privé en faveur de telles installations, afin de permettre, par analogie aux dispositions légales sur la copropriété, à chaque propriétaire d'un lot vendu dans un quartier concerné de devenir copropriétaire de cette centrale de chauffage qui alimente tous les immeubles du site en énergie de chauffage.

Comme les règles de la copropriété n'autorisent pas les propriétaires à se regrouper autour d'une infrastructure de chauffage en copropriété, puisque le réseau de distribution passe par le domaine public, il a été décidé de se donner une structure commerciale, malgré tous les inconvénients que cela comporte comme, par exemple, le fait que la société qui organise et distribue l'énergie de chauffage entre tous les immeubles du site soit, par nature, assujettie à l'impôt (alors que la copropriété ne l'est pas).

Chaque propriétaire d'un lot du site dispose donc obligatoirement d'une quote-part des droits dans la structure de production du chauffage du site. Dès lors, si le Fonds du logement souhaite renoncer à ses quotes-parts dans les sociétés (actions), il n'a d'autre solution que celle de vendre ses biens immobiliers du site, puisque lesdites quotes-parts sont indissociables de chacun des lots.

Pourtant, une différence significative vis-à-vis de la copropriété existe : l'installation de chauffage appartient à la société, alors qu'en matière de copropriété, elle ne fait pas partie du patrimoine du syndicat, mais elle reste en indivision forcée entre les copropriétaires.

En ce qui concerne la situation financière des différentes sociétés, la Cour des Comptes constate que toutes les sociétés liées présentent des résultats financiers négatifs pour l'exercice 2001.

L'année 2001 fut en effet une année difficile pour lesdites sociétés, alors que le prix des matières premières (gaz) a augmenté de quelque 30% sur l'exercice en question. De par le fonctionnement (facturation d'acomptes mensuels et décompte annuel), l'impact de l'augmentation du coût des matières premières se traduit avec un retard de quelques mois sur les prix de vente, ce qui a une influence sur le résultat de l'exercice suivant.

Or, il s'agit là d'une situation qui n'est pas le résultat d'une évolution structurelle, puisque les résultats de ces sociétés pour l'année 2002 montrent déjà une autre image :

	Bilan 2001	Bilan 2002
- Société Coopérative Chauffage Urbain :	- 6.972,97 euros	pas encore arrêté
- Chauffage Al Esch S.A. :	- 5.984,00 euros	- 5.912,00 euros
- Chauffage Sauerwiss S.A. :	- 59.291,47 euros	14.895,60 euros
- Chauffage Nuddelsfabrik S.A.	- 9.262,79 euros	4.150,19 euros
- Cogénération Dudelange-Brill	- 77.533,68 euros	- 74.912,21 euros

La situation de pertes exceptionnelles résulte également de décisions délibérées prises au niveau de la gestion des sociétés en question.

- S.A. Chauffage Al Esch

L'amortissement de la première installation se terminant en 2002 (diminution des charges d'amortissement à hauteur de 21.000,- € à partir de l'exercice 2003), le Conseil d'administration a décidé de modérer la hausse du prix de vente de la chaleur (nécessaire suite à l'augmentation du coût des matières premières), acceptant pour 2001 et 2002 une perte modérée destinée à constituer une immunisation fiscale pour l'exercice 2003. La Cour pourra constater que la société dispose de bénéfices reportés en réserve.

- S.A. Chauffage Sauerwiss

Après plusieurs années de pertes successives engendrées par le non raccordement des immeubles de la Ville de Luxembourg à la centrale, la société présente en 2002 une situation bénéficiaire qui va se renforcer dans les années à venir, le raccordement complet des immeubles de la Ville n'ayant été effectif qu'à partir du 1^{er} septembre 2002. A noter encore que la société s'efforcera de récupérer les pertes accumulées sur la Ville de Luxembourg.

- S.A. Chauffage Nuddelsfabrik

En 2002, la société présente un bénéfice de 4.150,19 €. Il s'agit d'une reprise progressive de la perte exceptionnelle engendrée en 2001 par l'augmentation rapide du coût des matières premières.

- S.A. Cogénération Dudelange-Brill

Tout comme en 2001, l'exercice 2002 présente une situation déficitaire, la perte diminuant toutefois de quelque 4% par rapport à l'année précédente. Cette situation trouve son origine dans une sous-exploitation des capacités de la centrale : suite à une modification du programme de raccordement des immeubles appartenant à l'Etat, quelque 18% de la puissance totale de la centrale se retrouvent non exploités, ce qui pèse lourdement sur la rentabilité de la société ;

ceci d'autant plus qu'après trois années d'exploitation, le raccordement en question n'est toujours pas réalisé en totalité. Afin d'assurer la rentabilité de la centrale, la société est en négociation avec un futur client pour la reprise de ces 18% de puissance non exploités. Notons toutefois que, malgré la perte engendrée, le cash-flow de la société reste largement positif.

- S.A. Société Coopérative Chauffage Urbain Brill

Les comptes annuels 2002 n'ayant pas encore été arrêtés par les instances de la société, il n'est pas possible actuellement de se prononcer sur l'évolution future de la société. Par mesure de prudence et comme l'a recommandé la Cour des Comptes, le Fonds du logement a toutefois procédé, dans ses comptes 2002, à la constitution d'une provision spéciale destinée à couvrir un éventuel non remboursement de l'emprunt octroyé, sans vouloir signaler par cet acte avoir d'ores et déjà renoncé à l'exigibilité du remboursement du prêt. En tant qu'actionnaire, le Fonds du logement fera part des différentes recommandations de la Cour des Comptes lors de la prochaine assemblée générale.

ad 4. Avoirs en banque et lignes de crédit

En ce qui concerne les avoirs en banque et les lignes de crédit, il y a lieu de préciser que les dotations accordées par l'Etat sont « placées » sur des comptes à terme en attendant d'être investies dans des immeubles locatifs. Ces dotations constituent le patrimoine du Fonds du logement.

Les intérêts créditeurs sont « capitalisés » ensemble avec d'autres excédents éventuels et constituent une source de financement d'investissements supplémentaires pour lesquels le Fonds du logement n'a pas besoin de faire appel à des dotations étatiques complémentaires.

En principe, tous les immeubles destinés à la vente « sociale » sont subventionnés par l'Etat de plusieurs manières, dont également le coût du préfinancement des travaux en cours.

En utilisant ses fonds propres et en renonçant à une rémunération de ces fonds lorsqu'ils seraient engagés temporairement dans des objets à vendre, le Fonds du logement perdrait des recettes d'intérêts. Et encore faut-il se demander si le Fonds du logement peut utiliser ses fonds propres pour le préfinancement d'opérations destinées à la vente, c'est-à-dire pour subventionner de cette manière les immeubles en question.

Dans ce contexte, il faut notamment relever que, parmi l'échantillon d'aides accordées par l'Etat aux promoteurs désignés, qu'il s'agisse d'une commune, du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat ou encore de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, on prévoit précisément cette prise en charge afin d'éviter un renchérissement trop important des opérations.

En continuant dans cet axe de raisonnement, on pourrait aussi bien argumenter que le Fonds du logement n'a pas droit à des subsides pour des logements locatifs tant qu'il a encore en caisse des liquidités en provenance des dotations.

Pour les autres acteurs du secteur local, la situation de la caisse ne pourra de toute façon pas être prise en considération lors de l'attribution par les ministres des aides prévues par le législateur.

2.12 Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue (INFPC)

2.12.1 Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

L'examen auquel il a été procédé a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers que l'INFPC est obligé à tenir sont fiables.

Néanmoins la Cour entend faire les constatations suivantes :

- 1) L'Institut a continué pendant l'exercice 2001 à instruire des demandes de cofinancement soumises par les entreprises sur base de la loi-cadre du 22 juin 1999 ayant notamment pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

Dès lors la Cour réitère sa constatation qu'elle avait formulée lors de son examen de la gestion financière de l'établissement pour l'exercice 2000, libellée comme suit :

« D'après la Cour, cette nouvelle réorientation de l'Institut est difficilement compatible avec les objectifs tels que définis par la loi de 1992 portant création de l'INFPC. 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... ».

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. »

- 2) L'article 3 de la loi organique prévoit que le fonctionnement du conseil d'administration fait l'objet d'un règlement interne, à élaborer par le conseil d'administration et à soumettre pour approbation au ministre de l'Education nationale.

La Cour constate que ce règlement interne fait défaut.

- 3) Un inventaire reprenant les immobilisations corporelles du INFPC fait défaut.
- 4) L'Institut affiche toujours une « provision pour risques et charges » à hauteur de EUR 657.307,31 aux fins de couverture d'un risque de remboursement de dépenses non éligibles sur certains projets européens. Cette provision représente environ 2/3 de la somme de bilan de l'Institut.

Dans un courrier daté du 16 mai 2003, le président de l'INFPC a informé la Cour qu'« en ce qui concerne le remboursement des provisions pour les projets européens, le Gouvernement ne nous a pas soumis une décision jusqu'à ce jour. »

Dès lors, la Cour demande que cette situation soit régularisée dans un avenir proche.

Les présentes 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 18 août 2003 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 9 juillet 2003.

2.12.2 Les observations de l'Institut National pour le développement de la Formation Professionnelle Continue

Luxembourg, le 14 août 2003

En réponse à votre lettre du 10 juillet 2003 concernant le contrôle de la gestion financière de l'INFPC pour l'exercice 2001, je tiens à vous présenter mes commentaires relatifs à ces constatations.

ad 1)

Je confirme que l'Institut a continué pendant l'exercice 2001 à instruire des demandes de cofinancement soumises par les entreprises sur base de la loi-cadre du 22 juin 1999. Cependant l'ampleur des ressources utilisées à cet effet est en baisse.

Mais d'autre part, je rappelle la prise de position du Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports du 17 septembre 2002, qui garde toute sa valeur, notamment le point II.

ad 2)

Je me propose de faire élaborer un règlement interne par le Conseil d'administration, dans le but de pouvoir le soumettre pour approbation au ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports. Dans ce contexte, je tiens à vous informer que le Conseil d'administration a avalisé de nombreuses procédures (Procédures engagements financiers, contrôle administratif, contrôle financier) qui définissent clairement certains champs d'application et dont vous avez régulièrement reçu des copies.

ad 3)

Un inventaire reprenant les immobilisations corporelles de l'INFPC au 30 juin 2003 est annexé à la présente et sera communiqué aux réviseurs d'entreprises.

ad 4)

Je tiens à réitérer dans ce contexte ma réponse du 16 mai 2003 que le Gouvernement ne nous a pas soumis une décision et que l'INFPC est toujours en attente d'une décision.

En me tenant à votre disposition pour tout complément d'information, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes considérations les meilleures.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu