

<p style="text-align: center;">Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000</p>
--

Rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire
(1^{er} décembre 2003)

Au cours de sa réunion du 14 octobre 2002, la commission a procédé à la désignation des rapporteurs pour l'examen des différents établissements publics soumis à un contrôle de la Cour des Comptes :

- Caisse de consignation : M. John Schummer
- CEPS : M. Ben Fayot
- Centre national sportif et culturel : M. Robert Mehlen
- Centre de prévention des toxicomanies : M. Jeannot Krecké
- Fonds d'assainissement de la cité Syrdall : M. Robert Mehlen
- Fonds culturel national : M. Ben Fayot
- Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants : M. Jeannot Krecké
- Fonds de rénovation de la vieille ville : M. François Bausch
- Fonds de solidarité viticole : M. Robert Mehlen
- Fonds de remembrement des biens ruraux : M. Robert Mehlen
- Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg : M. François Bausch
- Fonds national de solidarité : M. John Schummer
- Fonds pour le logement à coût modéré : M. John Schummer
- INFPC : M. Ben Fayot

La commission a ensuite examiné les notes élaborées par les rapporteurs au cours de très nombreuses réunions, tout en constatant que certains établissements ne donnent lieu à aucune observation.

Le présent rapport a été adopté par la commission le 1^{er} décembre 2003.

Considérations générales

La commission estime que les considérations générales suivantes ressortent de l'examen des observations de la Cour des Comptes :

1. La question de l'utilité au Luxembourg d'une **loi-cadre générale** sur le fonctionnement des établissements publics a fait l'objet d'un débat approfondi au sein de la commission.

Une minorité de membres de la commission estime qu'une telle loi devrait notamment réglementer de façon générale les structures des établissements publics, leurs modes de fonctionnement, la nécessité d'un règlement d'ordre intérieur et d'un organigramme, les principes de gestion financière des établissements publics, l'obligation d'une double signature en matière de finances ... De même devraient être prévues des règles générales concernant les liens entre les établissements publics et leur ministère de tutelle, notamment en ce qui concerne les actes à approuver ou les documents à signer par le ministre responsable. Le

champ de contrôle de la Cour des Comptes devrait encore être étendu à tous les établissements publics.

La majorité de la commission n'est pas en désaccord avec l'établissement de telles règles générales. Vu la diversité des établissements publics existant au Luxembourg, elle estime qu'il est préférable de ne pas légiférer et propose dès lors au gouvernement d'établir des lignes directrices générales en ce sens. Il appartient dès lors à la Chambre des Députés de s'assurer lors de la création de nouveaux établissements publics si ces règles générales ont été respectées.

2. La commission devrait, de façon générale, demander au gouvernement de veiller à un **respect soutenu de la législation actuellement en vigueur**. Il en est par exemple ainsi en ce qui concerne les actes à approuver ou à signer par les ministres, les règlements intérieurs à élaborer, les budgets à établir, les décisions à prendre par les organes qui en ont la compétence (comité directeur ou autre) ...

La commission est d'avis que le respect de la loi en vigueur s'impose et qu'il incombe au gouvernement, suite à l'observation du fonctionnement pratique des établissements publics, de proposer à la Chambre des Députés des modifications éventuelles.

3. Quelles que soient les compétences reconnues et l'engagement des fonctionnaires concernés et sans vouloir rentrer dans des querelles de personnes, il apparaît que la situation dans laquelle un seul et même fonctionnaire cumule une fonction dirigeante dans un ministère et la présidence de plusieurs établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère n'est pas saine.

La commission rappelle dans ce contexte la position de la commission spéciale chargée d'analyser les pratiques financières au sein du ministère de la Santé (rapport de la commission spéciale du 26 mars 1998, doc. parl. 4417, page 55) :

« Pour éviter de telles situations à l'avenir, la commission se demande s'il ne serait pas préférable de nommer à des fonctions d'administrateur un fonctionnaire qui, d'une part, a des attributions qui sont étrangères à l'objet de l'organisme où il siège comme membre du conseil d'administration et/ou qui, d'autre part, ne fait pas partie d'un département ministériel, d'une administration ou d'un service qui exerce un contrôle sur cet organisme ou en est l'autorité de tutelle. »

I. Fonds de rénovation de la Vieille Ville

1. L'approbation du ministre : La Cour des comptes revient au point 2 de son observation n° 4255/15 du 8 novembre 2000 se rapportant à l'exercice 1999 et dont la teneur était la suivante: « L'alinéa 3 de l'article 10 de la loi précitée dispose que les décisions du comité directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics, (...). Or, la Cour des comptes a constaté que, pour les marchés attribués par voie de soumission publique, l'approbation du ministre des Travaux publics fait défaut. ». La Cour des comptes reste d'avis que les dispositions de l'article 10 doivent d'être d'interprétation stricte et que partant la procédure exposée par la ministre est contraire à la loi du 29 juillet 1993 précitée. La Cour se doit d'insister à ce que tous les contrats conclus par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville soient soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics.

Le ministère et le Fonds maintiennent leur position, qui est la suivante : l'attribution d'une soumission suite à une mise en adjudication publique serait une pure et simple mesure d'exécution d'une législation et d'une réglementation en vigueur à moins qu'une dérogation à cette règle ne soit envisagée. Tel serait notamment le cas pour la conclusion d'un marché de gré à gré qui constituerait une mesure d'exception par rapport à la législation sur les marchés publics et le fait de recourir à cette mesure constitue une décision du Fonds qui devrait être autorisée par le ministre des Travaux publics. D'où la signature du ministre sur les arrêtés du Fonds relatifs à la conclusion de marchés de gré à gré, de marchés négociés ou de soumissions restreintes.

Finalement, le président du Fonds s'engage à ce qu'à partir de l'exercice 2002, tous les contrats conclus par le Fonds de rénovation de la Vieille Ville soient soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics.

La commission partage l'analyse juridique de la Cour et marque son accord avec la proposition ci-dessus du président du Fonds.

En se référant aux exemples concrets soulevés par la Cour en matière d'approbation nécessaire du ministre, le président du Fonds évoque la plus grande flexibilité nécessaire des procédures du Fonds, en les comparant aux procédures lourdes et rigides de l'Etat.

La commission tient à souligner que flexibilité ne veut pas dire non-respect des obligations légales et réglementaires en vigueur. Quant à la rigidité et à la lourdeur supposée des procédures étatiques, la commission estime qu'au lieu et place des lamentations souvent entendues de la part de représentants de l'exécutif, il appartient au gouvernement de soumettre des propositions d'amélioration et d'accélération des procédures à la Chambre des Députés.

2. Les décisions du comité directeur : La Cour des Comptes relève un certain nombre de cas où une décision formelle du comité directeur fait défaut (refacturation de dépenses au Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg, participation aux frais d'exploitation d'un véhicule, allocation de fin d'année, travaux supplémentaires ...).

Le président du Fonds propose généralement de soumettre les points soulevés par la Cour à l'autorisation formelle du comité directeur.

La commission tient cependant à insister sur le fait qu'il ne suffit pas de soumettre a posteriori et pour la pure forme des décisions au comité directeur. A l'avenir les compétences du comité directeur du Fonds devront être préservées, afin de lui permettre de prendre les décisions relevant de sa compétence.

3. La législation sur les marchés publics : La Cour cite un exemple de marché passé pour des travaux de fouilles supplémentaires et imprévisibles. Ce marché, approuvé ex post par le comité directeur, aurait également dû être soumis à l'approbation du ministre.

Le président du Fonds est d'accord sur la constatation de non-respect de la législation sur les marchés publics.

La commission insiste sur le respect strict de la législation sur les marchés publics.

4. La régularité des opérations comptables : Le président du Fonds se rallie à un certain nombre d'observations techniques de la Cour et annonce leur redressement ou régularisation.

La commission demande à la Cour de vérifier ces redressements et régularisations au cours de contrôles ultérieurs.

5. La bonne gestion financière des opérations de l'exercice 2002 : La Cour des Comptes constate qu'en lançant un appel d'offres restreint auprès de sept établissements bancaires agréés pour en retenir la meilleure offre, le Fonds a respecté les dispositions régissant la législation sur les marchés publics. La Cour rappelle que la règle de l'égalité de traitement entre candidats constitue la base de la législation sur les marchés publics. Afin de respecter l'égalité de traitement des candidats et d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix, il faut que les candidats intéressés soient mis en concurrence. En établissant dès le départ un ordre de priorité entre les différents établissements bancaires agréés, le ministre du Trésor et du Budget a introduit une hiérarchisation qui ne se laisse pas dégager de l'article 6, premier alinéa, de la loi du 29 juillet 1993 précitée.

Pour justifier sa décision de retenir l'offre de la BCEE, le ministre du Trésor et du Budget estime que l'objectif primordial dans la gestion financière de l'Etat doit être de réaliser chaque marché aux conditions les plus favorables pour l'Etat, l'égalité de traitement entre les soumissionnaires n'étant qu'une modalité pour parvenir à cet objectif. Le ministre ajoute que l'Etat doit tenir compte du fait qu'en sa qualité de propriétaire ou d'actionnaire d'autres entités juridiques, il se trouve à la tête de ce qui, en termes économiques, constitue un groupe.

La commission marque son désaccord avec cette argumentation de nature factuelle et économique qui est contraire à la législation sur les marchés publics. La commission se demande encore si l'Etat a pu obtenir, dans le présent dossier, les meilleures conditions. Finalement, la commission invite le gouvernement à mener de concert avec la Chambre des Députés une réflexion sur le présent dossier.

II. Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg

1. La structure et le fonctionnement du Fonds : D'après l'article 37 de la loi modifiée de 1961 relative à la création d'un Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg, le Fonds est administré par un comité directeur, seul organe décisionnel du Fonds prévu par cette loi. Les décisions du comité directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics. Cependant, par arrêté ministériel du 29 mai 1989, l'organisation du Fonds a été complétée par un comité exécutif « chargé, sans préjudice des attributions réservées par la loi au comité directeur du Fonds et à son autorité de tutelle, de l'administration, de la direction et de la gestion journalière des activités découlant du concept de développement arrêté par le Fonds ».

D'après l'arrêté ministériel du 21 décembre 1999 « ne sont subordonnées à l'approbation du Ministre des Travaux publics, les décisions prises par le comité exécutif dans l'exécution de sa mission pour autant que ces décisions se situent dans le cadre de l'exécution du concept et du développement d'ensemble décidé par le comité directeur du Fonds et approuvé par son autorité de tutelle ».

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

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

Une minorité de la commission ne partage pas la position du Fonds sur la mission purement technique du comité exécutif. Pour la minorité, ceci ressort clairement des termes employés par l'arrêté ministériel cité ci-dessus. La minorité de la commission estime dès lors que ce comité exécutif ne saurait empiéter sur les compétences ni du comité directeur ni du ministre.

La majorité de la commission a des doutes sur la mission purement technique du comité exécutif et demande au gouvernement de légiférer en la matière.

Concernant le fonctionnement du Fonds, la Cour relève que l'article 39 de la loi modifiée de 1961 précise que, d'une part, la gestion courante se rapportant aux travaux à exécuter appartient à l'ingénieur en chef-directeur de l'administration des Ponts et Chaussées et que, d'autre part, « les négociations des terrains se feront par l'administration des Ponts et Chaussées et l'administration de l'Enregistrement et des Domaines ». La Cour constate cependant qu'au vu du volume des activités de ces dernières années, le Fonds a fait, à côté de l'administration des Ponts et Chaussées, de plus en plus appel à des bureaux d'études extérieurs pour assurer le déroulement de ses activités, dont également celles de l'exécution des opérations financières du Fonds.

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

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

Selon les informations du rapporteur communiquées par le président du Fonds, le règlement d'ordre intérieur proposé par la Cour serait prochainement prêt. La commission soutient les idées développées ci-dessus par la Cour et demande que l'adoption de ce règlement se fasse rapidement que le texte en soit communiqué à la Cour.

2. Les collaborateurs et les chargés d'études : La Cour a contrôlé les contrats de quatre collaborateurs du Fonds. La Cour constate d'abord que des contrats d'experts ont souvent été conclus pour une durée supérieure aux limites légalement retenues par la législation sur les marchés publics. Il en va de même d'un contrat de coordination générale avec un bureau d'études conclu pour une durée d'environ 6 années.

Dans sa réponse concernant le bureau d'études, le Fonds indique que, plutôt que de faire des artifices de calcul pour répartir la dépense estimée à LUF 95.200.000.- sur quatre exercices, y compris celui au cours duquel le contrat a été conclu, il a été jugé utile de prendre en considération un délai réaliste pour l'exécution de la mission. C'est ainsi que la dépense a été répartie sur une période de 6 ans. Comme il serait contre toute logique de changer après la période de quatre exercices de bureau d'études pour une mission qui consiste dans un suivi de chantiers, le contrat devra être prorogé en due forme en temps utile par une décision afférente du comité directeur du FUAKE à approuver par le Ministre des Travaux Publics.

Vu que la Cour note que la plupart des architectes et ingénieurs concernés par les contrats d'experts travaillent de manière régulière et prolongée pour le compte du Fonds, la commission se doit de rappeler les termes de la motion adoptée par la Chambre des Députés le 2 avril 1998 dans le cadre des dysfonctionnements constatés au ministère de la Santé :

« La Chambre des Députés ...

8) constatant les problèmes engendrés par le recours par l'Etat à des bureaux d'études qui assurent des prestations de service pour le compte de l'Etat, lorsque l'objet du contrat se réfère à des tâches ayant ab initio ou ayant acquis au fil du temps un caractère permanent, ...

invite le Gouvernement ...

8) à faire une analyse périodique des prestations de service assurées par des bureaux d'études afin de déterminer si certaines de ces missions exécutées par des organismes privés ne devraient pas rentrer dans le champ d'activité de l'Etat-patron et d'élaborer un instrumentaire législatif réglant le recours aux bureaux d'études en fixant clairement les cas d'ouverture de ce procédé, ... »

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

Selon le Fonds, la décision du gouvernement avait visé par malentendu également la reprise des agents chargés des travaux de jardinage, d'où le malentendu sur le nombre d'agents.

La Cour a procédé au contrôle des rémunérations des agents du Fonds. La fiduciaire chargée de la comptabilité du Fonds a sous-traité, à l'insu de ce dernier, le calcul des rémunérations à

une autre fiduciaire. Il y a lieu de noter que, parmi les 6 agents contrôlés, aucune rémunération de base pour l'exercice 2000 n'a été correctement calculée.

Selon la réponse du Fonds, les erreurs seront redressées avec la collaboration d'un agent de la Cour, alors que la fiduciaire se concertera avec l'administration du personnel de l'Etat pour l'exercice 2001. Les ajustements qui en découlent pour le calcul des rémunérations seront régularisés avec les ajustements des rémunérations pour 2000.

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

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

Dans deux autres dossiers précis, la Cour estime que la restitution des avances indûment touchées et comptabilisées reste à documenter. Selon le Fonds, le remboursement de ces avances a été demandé entre-temps.

4. Les prises de participations financières : Par décision du 10 mars 2000, le Fonds a participé, en tant qu'actionnaire, à l'augmentation du capital de la Société Immobilière du Parc des Expositions avec un montant de 32.000.000 LUF. La Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité qui est propre au régime des établissements publics n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé. Même entendu dans un sens large, le principe de la spécialité interdit aux établissements publics d'exercer des compétences que les textes législatifs ne leur confèrent pas. Les établissements publics n'ont d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément attribuées.

Dans sa réponse, le Fonds demande ce qu'il faut entendre par la notion « urbanisation et aménagement du plateau de Kirchberg » ? Il paraît en effet difficile si non impossible de préciser ce que cette notion comprend et ce qu'elle ne comprend pas. Jusqu'à preuve de contraire le FUAKE considère dès lors qu'à défaut de texte plus précis, cette notion vise tout ce qui est en relation avec l'urbanisation et l'aménagement du Plateau de Kirchberg, la spécialité propre à l'établissement du FUAKE étant circonscrit par le périmètre d'expropriation, inscrit dans le plan des lieux annexé à la loi du 7 août 1961.

Alors que le Fonds se réfère dans sa réponse encore au manuel de droit administratif d'André Buttgenbach sur la théorie générale du droit administratif belge, le président a encore fourni au rapporteur une note d'un avocat concluant que « le principe n'est donc pas que dans le silence des textes, aucune activité annexe n'est admissible ; le principe est au contraire qu'en l'absence de textes interdisant les activités annexes, celles-ci sont admissibles ». L'avocat en question se réfère au droit administratif français et plus particulièrement à un avis du Conseil d'Etat français sur les établissements publics EDF et GDF.

La Commission de l'exécution budgétaire note que la prise de participations par le FUAK n'a, jusqu'à ce jour, jamais donné lieu à des critiques. Ce constat est illustré par le fait que le projet de loi 3402 autorisant l'Etat à accorder la garantie de l'Etat à la Société des Foires Internationales a pu passer le vote parlementaire sans heurts en 1990, et que ce projet contenait l'énumération des actionnaires qui, à cette époque, constituaient le capital de la Société – le FUAK y est relevé comme actionnaire principal, sans que cela n'ait donné lieu à des controverses au cours des travaux en commission.

Il n'en reste pas moins que la commission estime que le FUAK, de même que les autres établissements publics, ne devraient pas prendre de participations financières en dehors de cas d'habilitation législative expresse. Cette attitude s'explique par la nécessité d'un accroissement de la transparence financière des établissements publics en général.

5. L'article 99 de la Constitution : Selon la Cour des Comptes, certains projets de construction du Fonds qui sont actuellement en cours dépassent les seuils légaux prévus en application de l'article 99 de la Constitution.

Pour savoir si l'article 99 de la Constitution est d'application en la matière, il importe de prendre en considération le régime juridique du Fonds. Le seul fait que le Fonds jouit d'une personnalité juridique propre ne suffit pas, d'après la Cour, pour conclure qu'il soit exclu du champ d'application de cet article de la Constitution. En effet, le Fonds se caractérise par le fait qu'il est une personne morale de droit public ayant un caractère autre qu'industriel et commercial et qu'il est chargé par une disposition législative de gérer des services publics déterminés en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, et ce sous le contrôle tutélaire de l'Etat dont il est détaché par application du principe de la décentralisation par services.

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

Dans sa réponse, le Fonds estime que le FUAK, jouissant d'une personnalité juridique séparée de celle de l'Etat, ne s'identifie pas à l'Etat et ne peut pas être visé par l'article 99 de la Constitution qui se rapporte uniquement à l'Etat du Grand-Duché. Le Fonds estime encore que l'expression « au profit de l'Etat » soulignée dans la lettre de la Cour des comptes, n'a en fait pas une autre portée que l'expression, plus simple, « par l'Etat ».

Une partie de la commission donne à considérer que

- le Fonds est chargé de réaliser certains projets « pour compte de l'Etat » (article 2 de la loi du 7 août 1961,
- l'actif et le passif du Fonds, après sa dissolution, seront repris par l'Etat (article 15 de la loi du 7 août 1961, cet article étant devenu par la suite l'article 43 de cette loi). Il n'est pas question de conditions à négocier pour une reprise d'un réseau par l'Etat ou la Ville de Luxembourg, comme l'argumente le Fonds.

En combinant tous les critères énoncés ci-dessus, une partie de la commission estime que l'article 99 de la Constitution est d'application.

Une autre partie de la commission donne cependant à considérer que l'article 99 ne doit pas s'appliquer dans l'hypothèse d'un établissement public agissant pour compte de l'Etat en absence de charge financière directe pour le Trésor public.

La commission est cependant unanime pour demander une clarification de l'article 99 de la Constitution. Alors qu'une minorité de la commission estime que cette clarification doit être analysée par la commission parlementaire compétence, la majorité se prononce pour le recours à un expert externe.

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

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

La Cour critique encore le cas concret d'un marché de gré à gré conclu avec un architecte.

Finalement, le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau du Kirchberg essaie de démontrer qu'il ne serait pas soumis aux dispositions de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes et se demande si le contrôle opéré par la Cour et effectué selon le Fonds uniquement sur la base de la loi modifiée du 7 août 1961 a été conforme à la mission de la Cour.

La commission renvoie aux développements de la Cour qui ne permet aucun doute sur la mission de cette dernière. La commission ne peut cependant que s'interroger sur la raison poussant les responsables du Fonds à mettre en doute la possibilité pour la Cour de contrôler la légalité et la régularité du traitement des opérations effectuées par le Fonds ?

La commission renvoie à sa suggestion d'étendre le champ de contrôle de la Cour des Comptes à tous les établissements publics.

III. Centre d'études de populations, de pauvreté et de politique socio-économiques (CEPS)

Dans son rapport, la Cour des comptes a fait d'abord trois observations concernant l'exécution du contrat de bail du CEPS pour ses locaux sis à Differdange à l'égard de la société ARBED, l'utilisation des excédents de recettes et la participation du CEPS à la fondation Restena. En outre la Cour a procédé au contrôle comptable des enquêtes réalisées pour compte de l'Etat,

des conventions conclues entre le CEPS et l'Etat, des marchés publics dans lesquels le CEPS est intervenu et des bourses de formation-recherche du CEPS.

Le Premier Ministre a répondu aux observations de la Cour à la suite de quoi celle-ci a retenu les recommandations suivantes:

1. Elle demande que la situation de **location des locaux du CEPS** au bâtiment I ARBED à Differdange soit régularisée en ce sens que ce soit désormais le CEPS, débiteur effectif du loyer à l'égard de l'ARBED, qui prenne à bail ces locaux et non plus l'Etat au nom duquel le contrat de bail a été passé le 22 novembre 1995 avec l'ARBED.

2. La Cour a relevé que le CEPS avait clôturé l'exercice 2000 avec un excédent de 6,4 mio Luf alors que l'excédent cumulé en début d'exercice était de 14.561.548 Luf. Selon la loi du 10 novembre 1989 portant création du CEPS, c'est au Gouvernement en conseil de décider de **l'affectation des bénéfices** réalisés par le Centre. Dans sa réponse, le Premier Ministre avait indiqué que le CEPS entendait garder en cours d'année des liquidités suffisantes pour garantir le paiement des salaires, étant engagé par ailleurs dans des contrats européens pour lesquels d'importantes créances (25 mio Luf) n'avaient pas été recouvrées. Le Gouvernement avait cependant promis de tenir compte des observations de la Cour en la matière.

3. Quant à la participation du CEPS à la **fondation Restena**, même si cela s'est fait à la demande du Gouvernement, la Cour insiste que le CEPS n'est pas autorisé par sa loi à prendre une participation de ce genre. La conséquence devrait donc être que le CEPS abandonne sa participation pour se mettre en règle par rapport à ses dispositions législatives.

La commission partage l'analyse de la Cour sur ces trois points. La commission demande dès lors à la Cour des Comptes de vérifier dans le cadre d'un prochain rapport spécial si l'établissement public s'est conformé aux demandes de la Cour.

IV. Fonds culturel national

La Cour a soulevé un certain nombre d'observations en rapport avec la gestion comptable du Fonds culturel national, observations qui ont donné lieu de la part du Fonds à des réponses.

1. La Cour a observé que malgré une décision du comité-directeur du Fonds en date du 27 septembre 2000, le **restant d'une dotation** allouée au Fonds en vue de la constitution d'une collection d'oeuvres d'art moderne n'avait pas encore été versé à l'Administration de l'Enregistrement en date du 11 novembre 2001, date du rapport de la Cour. La situation a été régularisée enfin le 7 février 2002, selon la réponse du Fonds culturel national, soit un an et demi après la décision du comité-directeur du Fonds!

2. Le Fonds, établissement public jouissant de la personnalité juridique, avait accepté le 26 juin 1985 la donation de la propriété dite "**Moulin de Bestgen**" à Schifflange. Or, c'est l'Etat qui, bien que n'étant pas propriétaire, par convention du 1er juillet 1994, a mis cet immeuble à la disposition de l'asbl "Association sociale pour les jeunes". La Cour a donc demandé au Fonds de régulariser cette situation, ce que ce dernier a fait en signant le 8 mars 2002 un compromis de vente du dit immeuble avec l'Etat.

3. La Cour a également relevé que le Fonds dispose de recettes provenant de la **location de salle au Château de Bourglinster**. Cet arrangement remonte à 1984 et était destiné à créer une réserve pour l'achat d'éléments décoratifs destinés au château. La Cour critique non seulement qu'aucune provision n'apparaisse dans les livres du Fonds et qu'aucune acquisition n'ait été faite à ce titre, mais elle désapprouve formellement une telle pratique d'affectation directe des recettes de l'Etat au profit du château. Suite au rapport de la Cour, le conseil d'administration du Fonds a décidé le 23 janvier 2002 de verser ces indemnités pour location de salle au Château de Bourglinster à l'Enregistrement alors que le ministère de la Culture s'est engagé à modifier les contrats de location.

4. La Cour a souligné que le Fonds disposait à la fin de l'exercice 2000 d'un avoir net de 18,7 mio de francs et a estimé que cet argent pourrait être placé à terme. Elle a également relevé que la logique comptable recettes-dépenses ne reflétait pas la situation réelle du **patrimoine du Fonds** et a demandé une comptabilité double. Dans sa réponse, le Fonds a annoncé l'ouverture d'un compte à terme auprès de la BCEE pour placer son avoir et a indiqué avoir pris contact avec une fiduciaire en vue d'établir de nouvelles règles comptables.

La commission partage l'analyse de la Cour sur ces trois points. La commission demande dès lors à la Cour des Comptes de vérifier dans le cadre d'un prochain rapport spécial si l'établissement public s'est conformé aux demandes de la Cour.

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

Le rapport présenté par la Cour des comptes, s'il se concentre sur l'exercice comptable 2000, reprend cependant tout l'historique de l'INFPC, créé par la loi du 1er décembre 1992 comme établissement public sous la tutelle du ministère de l'Education nationale.

Quant à l'exercice 2000, la Cour constate une perte importante d'EUR 720.150,55 ainsi que des pertes reportées qui sont le résultat, selon la Cour, "*d'une gestion commerciale et financière pour le moins aléatoire de l'INFPC dès son origine*". (p.118)

Une importante partie du rapport est consacrée à l'examen de la période de 1992 à 1998, période faite d'échecs par rapport aux finalités de la loi de 1992, puis de réorientation à partir de 1995, enfin d'audits et d'études, de 1999 à 2000. La Cour considère que les causes principales de l'échec se situent aussi bien au niveau du choix des orientations stratégiques que sur le plan de la gestion et de l'administration de l'INFPC.

Le 22 décembre 2000, le Conseil de gouvernement a dès lors approuvé les missions futures de l'INFPC, missions qui consistent essentiellement à assurer le secrétariat pour l'évaluation des dossiers de candidature soumis par les entreprises au ministère dans le cadre de la loi du 22 juin 1999 ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue. Dès lors, l'INFPC n'entend plus ni s'occuper de projets communautaires ni se placer en concurrence avec d'autres organisateurs de formation continue. Et la Cour de conclure que l'INFPC "*se consacre de manière presque exclusive à des travaux administratifs relevant en principe du ministère de tutelle*." Elle se demande en conséquence s'il est nécessaire de disposer d'un établissement public qui n'a en définitive comme finalité que "*de décharger le ministère de tutelle dans ses tâches purement administratives*" (p.125).

La conclusion de la Cour est de demander au ministère de l'Education nationale de prendre en charge les travaux à effectuer dans le cadre de la loi de 1999 ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue.

Dans sa réponse, le ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports marque son désaccord avec cette conclusion de la Cour. Il estime que le traitement des nombreux dossiers en vertu de la loi de 1999 accumulés (plusieurs centaines) pour 2000 et des demandes d'agrément pour 2001 a permis au personnel d'acquérir un savoir-faire qui sera " *un atout indéniable en vue de conseiller et de guider les entreprises dans leurs démarches de formation continue*" (p. 127 - 128). L'évacuation des dossiers atteignant son rythme de croisière dès 2003 - 2004, l'institut " *pourra alors remplir pleinement sa mission telle que définie dans l'article 2 de la loi du 1er décembre 1992, à savoir participer à l'élaboration de concepts de formation professionnelle continue.*"

On ne peut donc que constater un désaccord profond entre les conclusions de la Cour et la volonté du ministère de faire revivre l'INFPC, désaccord politique qui au niveau de la Chambre des Députés ne relève plus de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire, mais de la Commission de l'éducation nationale.

VI. Fonds du Logement

1. Présentation tardive des comptes annuels

- La **Cour des comptes** constate que les comptes de l'exercice 2000 ont été présentés avec un retard considérable qui s'explique par le changement du système comptable réalisé au cours de l'exercice 2000. Un certain nombre de postes non soldés provenant d'opérations avec les clients et fournisseurs du FdL sont toujours traités de manière extracomptable. Cet état de choses engendre une certaine instabilité du système comptable. Aussi convient-il que le FdL recherche le plus vite possible, ensemble avec le réviseur d'entreprise et le conseiller externe, une solution permettant de gérer les postes ouverts dans le nouveau système comptable.

- Le **FdL** note dans sa réponse qu'au cours de l'année 2002, il a poursuivi ses travaux en collaboration avec ce conseiller externe afin de trouver une solution définitive aux problèmes subsistants, et notamment à celui évoqué par la Cour des comptes dans son rapport, à savoir qu'« un certain nombre de postes non soldés provenant d'opérations avec les clients et fournisseurs du Fonds du logement sont toujours traités de manière extracomptable. » Ainsi, divers applicatifs, programmes accessoires au logiciel comptable, sont actuellement en phase de test et sont intégrés progressivement dans le système comptable. Ils seront opérationnels dans le courant du mois d'octobre 2002.

- Selon les informations données par le président du Fonds, l'exercice 2002 sera encore clôturé avec un retard certain. Tel ne sera plus le cas pour l'exercice 2003, vu que le nouveau système comptable sera opérationnel bientôt. L'exercice 2004 sera clôturé en 2004.

La **commission** demande que ces programmes soient opérationnels rapidement.

2. Règlement d'ordre intérieur

- La **Cour des comptes** constate que le FdL ne dispose pas d'un règlement d'ordre intérieur approuvé tel qu'il est prévu à l'article 63 de la loi modifiée du 25 février 1979. La Cour exige qu'un règlement d'ordre intérieur soit enfin adopté par le Comité-directeur et soumis à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions.

- Le **FdL** souligne dans sa réponse qu'il dispose d'un tel document, adopté par lui lors de la réunion du 2 mai 1979. En cours de route, les règles ont été complétées et adaptées, sans être pour autant consignées dans un nouveau document. Un nouveau document sera établi et actualisé par le Comité-directeur afin d'être soumis à l'approbation ministérielle pour le 1er décembre 2002 au plus tard. Une copie approuvée par l'autorité de tutelle sera transmise à la Cour des comptes.

- Selon les informations fournies par la Cour en date du 10 février 2003, ce règlement ne lui a pas encore été soumis. La **commission** demande que ce règlement soit disponible au plus vite. Le président du Fonds avait noté dans la réunion de la commission du 24 mars 2003 que ce règlement serait quasiment prêt. Le dernier article relatif au contreseing serait examiné le 25 mars par le comité et serait ensuite soumis pour approbation au ministre. Une copie serait ensuite transmise pour information à la Cour.

3. Budgets et comptes annuels

- La **Cour des comptes** constate que le Comité-directeur du FdL n'établit plus de budgets. Selon les informations reçues, l'omission de produire des budgets se baserait sur une décision que le Comité-directeur aurait prise au cours de sa réunion du 9 avril 1991. Cependant, le compte-rendu de cette réunion reste muet sur ce point. La Cour tient à souligner que le Comité-directeur ne peut pas prendre de décisions dépassant les compétences qui lui ont été conférées par la loi et doit respecter les dispositions légales fixées en matière d'établissement de budgets et d'approbation des comptes annuels. La Cour note encore que les comptes annuels ne reçoivent plus l'approbation ministérielle.

- Le Comité-directeur du **FdL** souligne dans sa réponse qu'il approuve chaque projet en détail et que tous les projets sont soumis au Ministre ayant le logement social dans ses attributions pour être inscrits dans le programme gouvernemental prévu à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. De plus, en fonction des prévisions des travaux, tous les projets sont chaque année inscrits minutieusement dans les propositions budgétaires et dans le programme pluriannuel de l'Etat.

En ce qui concerne les comptes, ils sont annuellement soumis au Ministre qui, après accord et aux termes de la motion adoptée par la Chambre des députés le 13 juillet 1988, les transmet directement, ensemble avec le rapport des réviseurs d'entreprises, à la Chambre des députés. De plus, le Ministre de tutelle procède annuellement à la publication desdits comptes dans le cadre de son rapport d'activités.

- La **commission** insiste sur le fait que le Fonds doit respecter la loi. Sinon, le Fonds devrait demander que la loi soit modifiée. Le président du FdL a confirmé, au cours de la réunion du 24 mars 2003, à la commission que le comité-directeur du Fonds compte établir prochainement pour l'exercice 2003 un budget formellement approuvé par le ministre. La commission en prend acte.

4. Comptes bancaires

- L'article 63 de la loi modifiée du 25 février 1979 précise au point d) qu'il appartient au comité-directeur « de statuer sur le placement des disponibilités du Fonds ». La **Cour des comptes** constate cependant que le comité-directeur ne se conforme plus à cette disposition légale vu qu'une décision formelle en matière de placement des disponibilités fait défaut alors que le FdL dispose au 31 décembre 2000 de plus de 1,8 milliards de LUF de liquidités placés sur des comptes à terme. En ce qui concerne plus particulièrement les comptes bancaires, seul le Président dispose du droit de signature sur ces comptes. Au vu du niveau considérable des liquidités dont dispose le FdL, la Cour recommande que les ordres de virement, de paiement et de placement fassent dorénavant l'objet d'une contre signature.

- Le comité-directeur du **FdL** précise que, depuis l'existence du Fonds, celui-ci a toujours recherché à maximiser la rentabilité de ses liquidités en évitant toute opération à risque. Le principe même du placement à terme a été décidé par le comité-directeur du Fonds du logement lors de sa séance du 2 mai 1979. En ce qui concerne plus particulièrement la question de la double signature recommandée par la Cour des comptes, les modalités pratiques de celle-ci seront définies lors de la finalisation du règlement d'ordre intérieur par le comité-directeur.

- La **commission** appuie la demande de la Cour concernant la contre signature. Le président du FdL a rappelé que l'Etat ne connaît pas le principe de la double signature et que la loi instituant le Fonds ne prévoit pas cette modalité.

La législation actuelle prévoit, en ce qui concerne l'administration étatique, que le ministre peut donner une délégation de signature à un fonctionnaire pour des engagements ne dépassant pas 10 millions de francs. En ce qui concerne le Fonds, la loi prévoit depuis 1983 que chaque pièce signée par le président et qui engage le Fonds devra être contresignée par au moins deux membres du comité-directeur. La commission a noté que rien n'empêche, en théorie, le président du Fonds de liquider un montant nettement plus élevé que celui engagé. Pour la commission, le règlement intérieur devrait prévoir une double signature pour les liquidations au-dessus d'un certain seuil.

5. Dépenses inappropriées

- La **Cour des comptes** a décelé certaines dépenses qu'elle considère comme dépenses inappropriées :

- ° Les dépenses d'environ 400.000 LUF effectuées par le Président via une carte de crédit.
- ° Les dépenses de plus de 912.000 LUF relatives à un voyage d'études à Berlin.
- ° Les dépenses de plus de 360.000 LUF relatives au dîner de fin d'année 2000 organisé par le FdL pour son personnel ainsi que pour une centaine de fournisseurs/entrepreneurs invités à cette occasion.

La Cour insiste que l'utilisation de la carte de crédit devrait être réservée pour les cas de dépenses concernant directement le FdL et que les responsables du FdL définissent une procédure permettant leur enregistrement détaillé en comptabilité générale.

- ° Le **FdL** note dans sa réponse que les dépenses effectuées par le Président effectivement à titre privé, s'élevant à 85.970,- LUF, ont été remboursées de suite et intégralement par le Président en date des 5 juillet et 6 novembre 2000.

° En ce qui concerne le voyage à Berlin, il convient de noter que le Fonds du logement est continuellement à la recherche du meilleur rapport qualité-prix pour ses réalisations architecturales, que ce soit dans le choix des matériaux, des composants ou celui des installations. Dans cet esprit, une délégation du Fonds, composée de 10 membres du comité-directeur et de 6 agents du département Développement de Projets, a visité la manifestation renommée pour professionnels BAUTEC à Berlin.

° En ce qui concerne le repas de fin d'année, une longue tradition veut que le Fonds du logement invite, vers la fin de l'année, tous ceux qui, au cours de l'année, ont contribué notamment à ses résultats.

- Concernant les dépenses considérées comme inappropriées par la Cour et plus particulièrement celles consacrées à des frais de restaurant, la **commission** recommande l'établissement d'un budget ainsi que la fixation de règles générales par le comité-directeur et le ministre. Les contrôles sont à opérer conformément à ces règles générales. La commission estime que les frais de restaurant doivent uniquement concerner des repas avec des tierces personnes (clients ou fournisseurs) et non pas des repas pris par des organes du fonds.

L'utilisation de la carte de crédit doit être réservée à des dépenses concernant directement le Fonds. Une procédure d'enregistrement en comptabilité centrale doit être prévue.

Concernant les voyages d'études, la commission estime que le nombre de participants doit être limité. Les dépenses prises en charge par le fonds ne doivent concerner que l'objet du voyage, les dépenses d'agrément étant à prendre en charge par les participants individuellement.

En ce qui concerne les repas de fin d'année, la commission estime qu'il doit se limiter au personnel du fonds, les fournisseurs ne devant pas y participer.

- Le président du FdL a annoncé à la commission qu'un audit externe a été demandé par le Fonds en date du 24 septembre 2002 pour analyser le dossier de la carte Visa, et ce sur une période rétroactive de 8 ans. Ce rapport sera soumis à la Cour des Comptes. Depuis le 16 octobre 2002, le Fonds ne dispose plus de carte de crédit. La commission prend acte de ces explications.

6. Engagement de personnel

- La **Cour des comptes** constate que les décisions du comité-directeur relatives à l'engagement de trois employés n'ont pas pu être produites et que les approbations ministérielles y afférentes font également défaut.

- Le **FdL** note que, par sa communication du 16 juillet 2002, le Président du Fonds du logement a transmis à la Cour des comptes l'arrêté ministériel autorisant l'engagement d'un employé faisant partie des trois dossiers vérifiés par la Cour et a donné l'information que l'autorisation ministérielle relative à l'engagement du deuxième employé serait transmise à la Cour dès qu'elle aurait été retrouvée. Pour ce qui est du troisième dossier vérifié, le Président du Fonds du logement a transmis à la Cour la réponse suivante :

« En ce qui concerne Monsieur X, celui-ci travaille comme concierge auprès du Fonds depuis 1982. Le contrat qui vous a été fourni concerne uniquement la modification de son système de rémunération, entrée en vigueur lors de son déménagement dans un nouveau logement de service de la rue Plaetis au Grund. En 1982, l'engagement du personnel n'était pas soumis à l'autorisation du Ministre de tutelle, cette obligation ayant été introduite par la loi du 27 juillet 1983. »

En outre, lors des réunions des 11 juillet 1995 et 12 janvier 1999, le Comité-directeur du Fonds du logement a accepté les engagements des employés en question.

- La **commission** insiste sur le respect de la loi par les responsables du fonds.

7. Marchés

- La conclusion d'un marché constitue selon la **Cour des Comptes** un acte par lequel le comité-directeur engage le FdL et les dispositions de l'article 64 de la loi modifiée du 25 février 1979 doivent dès lors être appliquées. Ce dernier dispose que « Toutes les pièces portant engagement du Fonds, qui sont signées par le Président, doivent être contresignées par deux membres au moins du comité-directeur. ». Lors de la vérification de sept marchés relatifs à la réalisation de grands travaux de construction conclus en 2000, la Cour constate qu'une décision d'adjudication appropriée du comité-directeur n'a jamais pu être produite et que, dans trois cas, les contre-signatures appropriées ont fait défaut.

La Cour estime que le Fonds du logement n'a pas d'approche cohérente lors de la mise en concurrence des ses fournisseurs et de l'attribution de ses marchés.

- Le **FdL** note qu'il s'est donné des règles strictes et cohérentes en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés. En effet, le comité-directeur approuve chaque projet de construction. Cette approbation génère, suite à la réalisation par l'homme de l'art commis du projet d'exécution sur base de l'avant-projet détaillé, toute une série d'appels d'offres dans le cadre d'une soumission ouverte.

Le FdL estime encore que la loi modifiée du 25 février 1979 ne prévoit pas une démarche formelle du comité-directeur dans le cadre de marchés à conclure par le Fonds du logement, il appartient à au moins deux membres dudit Comité de contresigner la conclusion de chaque marché.

- La **commission** exige que les obligations de la décision d'adjudication appropriée et de la contre signature soient respectées.

Le président du Fonds a rappelé que le Fonds n'était pas soumis à la loi sur les marchés publics, car la loi instituant le Fonds est postérieure. Chaque marché conclut par le Fonds est contresigné par deux membres du comité-directeur. Concernant l'approche, il est renvoyé aux précisions figurant aux pages 111 et 112 du rapport spécial de la Cour.

Selon le président du FdL, le règlement intérieur en voie d'élaboration contiendra des dispositions au sujet des marchés à passer par le Fonds. Le cahier des charges, élaboré avec la Chambre des Métiers et le centre de recherche des techniques du bâtiment, sera soumis à l'aval du ministre.

8. Participations financières dans des entreprises liées

- La **Cour des comptes** estime qu'en l'absence d'une autorisation légale de prise de participation dans une société commerciale de droit privé, précisant par ailleurs les droits et obligations du FdL, les parts du FdL dans des entreprises liées ne sont pas possibles. La Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité qui est propre au régime des établissements publics n'est pas respecté.

- Dans sa réponse, le **Fonds du logement** rappelle qu'en 1979, le législateur lui a donné en outre la mission de susciter la recherche et la diffusion des méthodes de rationalisation de la construction et de promouvoir la qualité de l'habitat. La participation du Fonds dans les sociétés visées n'est pas une fin en soi, mais un moyen approprié et limité au site de remplir au mieux sa mission, et dans l'intérêt des locataires et dans l'intérêt des propriétaires.

- La **commission** estime, après un premier examen, qu'il ressort du texte de la loi que la prise de participation n'a aucune base légale, vu que la loi n'autorise que les études et les concours d'idées en ce sens.

- Le président du FdL a rappelé en commission l'historique de la première centrale de cogénération au Luxembourg en expliquant que le premier dossier qu'il avait à traiter en tant que président du Fonds était celui des habitants, propriétaires et locataires, accusant le Fonds de faire des profits avec cette centrale à leurs dépens. Dès lors, afin d'éviter des recours en justice, il a été décidé de créer une société anonyme exploitant la centrale de cogénération, le Fonds étant actionnaire à 100 % de cette société, les propriétaires-clients devenant usufruitiers de ces actions. Ce modèle a été repris par la suite pour d'autres installations du même genre.

Tout en comprenant l'argumentation factuelle du FdL, la **commission** estime que la loi doit être respectée. Si le gouvernement partage la position du Fonds, la commission propose à l'exécutif de soumettre un projet de loi à la Chambre des Députés.

9. Gestion financière des opérations

- La **Cour des comptes** constate que depuis 1995 le niveau des avoirs en banque a considérablement augmenté et estime qu'à l'avenir, la dotation budgétaire au profit du FdL devrait se limiter aux besoins financiers réellement constatés. Au vu du niveau important des liquidités dont dispose le FdL, la Cour est encore d'avis que le recours à ces lignes de crédit bancaire ne se justifie pas.

- Selon le **FdL**, avoirs en banque peuvent être ventilés de la manière suivante :

- des excédents sur dotations et subsides ainsi que des dotations reçues d'avance, qui permettent au Fonds d'amorcer ses programmes de construction. Ces moyens financiers sont placés en attendant d'être investis ;
- le « cash flow », généré chaque année par les activités du Fonds du logement, investi selon le rythme du développement et de la réalisation des projets de construction du Fonds.

Concernant les lignes de crédit bancaire, le FdL fait une nette distinction entre ses opérations immobilières destinées à la vente et celles destinées à la location. Dans le cadre des projets que le Fonds réalise pour son propre compte, à savoir les projets réservés à la location, le préfinancement est directement couvert par l'Etat. Pour ce qui concerne les projets réservés à

la vente, les articles 25 et 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 donnent au Fonds la possibilité de contracter un emprunt où l'Etat prend en charge les intérêts. A défaut, le Fonds devrait utiliser ses moyens propres et, en bon gestionnaire, récupérer la prise en charge des intérêts auprès des acquéreurs.

- La **commission** estime que les dotations budgétaires et les lignes de crédit bancaire devraient être fonction des besoins réels de financement.

VII. Caisse de consignation

1. Considération générale :

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

2. Considérations particulières :

a) - Bien que la loi ne prévoie pas que les comptes de la Caisse de consignation sont à arrêter formellement tous les ans, la **Cour des comptes** estime qu'une clôture devrait être prévue par exercice.

- La **Caisse de consignation** fait observer qu'elle a établi, pour l'exercice 2000, un bilan et un compte de pertes et profits. Cette façon de procéder reprend la méthode de clôture annuelle standard dans le secteur privé. Par ailleurs, elle est dictée par la logique du programme SAP choisi par le Gouvernement pour constituer la base informatique de la comptabilité de l'Etat. Par conséquent, en ce qui concerne la comptabilité de la Caisse de Consignation, il convient de se départir de la logique traditionnelle inhérente à la comptabilité de l'Etat qui est fondée sur la clôture annuelle des comptes sous forme de comptes de gestion, pour en venir à la logique résultant en une clôture annuelle sous forme d'un bilan et d'un compte de pertes et profits.

- La **commission** se rallie à la position de la Cour.

b) - Au sujet de la comptabilité, la loi sur les consignations dispose que la Caisse de consignation doit tenir des livres distincts de l'Etat afin de garantir que les biens consignés ne se fondent pas dans le patrimoine de l'Etat. La **Cour des comptes** note que le système comptable tel que conçu respecte cette prescription. Il s'avère nécessaire que le système informatisé, assurant cette gestion comptable, caractérisé par un fort degré d'intégration, soit appuyé par une documentation définissant de façon explicite la conception et la construction de la solution informatique adoptée. En effet, il importe de pouvoir retracer au moyen de cette documentation que les dispositions légales et réglementaires trouvent leur application normale dans les procédures de traitement. A cette fin, la documentation devrait comprendre, d'une part, un dossier de réalisation et de maintenance et, d'autre part, un dossier d'exploitation.

- La **Caisse des Consignations** note que les dossiers peuvent être fournis soit par le CIE soit par la société Deloitte Consulting. La caisse entend demander cette documentation.

- La **commission** appuie la demande de la Cour.

VIII. Fonds national de solidarité

1. Conclusion générale :

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.

2. Considérations particulières :

a) - La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti prévoit la possibilité, voire l'obligation pour le Fonds de récupérer dans certains cas une partie ou la totalité de l'allocation complémentaire dûment ou indûment touchée par un bénéficiaire. La **Cour des comptes** constate que, malgré les efforts déployés par le Fonds, la procédure de restitution mise en place contient certaines lacunes qui ne permettent pas d'assurer la restitution systématique et exhaustive - telle que prévue par la loi - des montants en question.

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

- ° de déterminer une procédure de restitution uniforme à l'intérieur du FNS,
- ° de mettre en place une cellule s'occupant exclusivement du volet «restitutions» auprès du FNS,
- ° d'inclure lors de la présentation des comptes annuels, une note aux comptes détaillée sur la composition du poste « recettes diverses » et notamment sur les montants touchés par type de restitution.

- Le **FNS** indique que les responsables du Fonds sont intervenus régulièrement au cours des dernières années auprès de la Commission d'économie et de rationalisation (CER) afin d'obtenir l'autorisation pour l'engagement d'un agent supplémentaire de la carrière D. Malheureusement les démarches sont restées vaines à ce jour. Sans renforcement de son effectif, le Fonds National de Solidarité, sans pour autant mettre en cause le bon fonctionnement des autres services, n'est pas en mesure à l'heure actuelle de concrétiser les recommandations de la Cour des comptes.

- La Cour des Comptes a indiqué à la commission que le FNS vient d'engager une personne faisant office de cellule de restitution demandée par la Cour. La commission en prend acte tout en appuyant les autres propositions de la Cour.

b) - La **Cour des comptes** demande encore qu'une personne indépendante du département de la comptabilité du FNS autorise, après vérification, le paiement définitif.

- Le **FNS** suit la Cour dans ses propositions.

- La **commission** recommande que la Cour vérifie dans un rapport ultérieur cette modification de procédure.

IX. Centre national sportif et culturel (CNSC)

1. La Cour des Comptes a constaté qu'un **décompte final de l'ancien centre sportif étatique** fait défaut. Elle réclame l'établissement d'un décompte précis en vue de transfert du solde à la Trésorerie de l'Etat.

Dans sa prise de position, le CNSC affirme que le décompte a été présenté entre-temps. Est-ce que le solde a déjà été versé à la Trésorerie ?

La commission demande à la Cour des Comptes de vérifier ce point dans le cadre d'un prochain rapport spécial.

2. Le **compte du nouvel établissement** (CNSC) n'est pas complet. Certaines recettes et dépenses n'ont pas été comptabilisées. La Cour réclame les rectifications nécessaires. Le CNSC répond que les rectifications ont été faites au cours de l'année 2001.

3. La Cour déplore que le gouvernement n'a pas procédé à la nomination du **réviseur** prévu dans la loi.

Il ressort des réponses du CNSC que le gouvernement a nommé entre-temps comme réviseur la fiduciaire Price Waterhouse pour une période de 3 ans.

4. La Cour constate que la **convention entre l'Etat et le CNSC**, prévue dans la loi du 29 juin 2000 n'a pas été conclue.

Dans sa réplique le CNSC affirme qu'à ce stade il serait prématuré de conclure cette convention. Les arguments avancés sont évasifs : le CNSC a décidé de charger un expert neutre pour effectuer un état des lieux avant la réception du chantier et vérifier si les dispositions du commodo-incommodoont été respectées.

Selon la Cour des Comptes, une lettre du CNSC du 5 mai 2003 a confirmé que le projet de convention élaboré par le conseil d'administration serait transmis sous peu au ministère de tutelle.

La commission est surprise par le fait qu'un établissement public élabore lui-même un projet de convention. Elle demande qu'une convention type à conclure avec les établissements publics soit élaborée. Il appartient ensuite au ministère de négocier la convention particulière avec l'établissement public concerné

5. La Cour constate que le CNSC n'a pas pris les décisions prévues à l'article 5 de la loi concernant **l'organigramme**, la grille des emplois, la classification, les modalités de la rémunération et le volume des tâches du personnel.

Le CNSC réplique qu'il serait, vu les nombreuses incertitudes, contre-indiqué de fixer dès à présent un cadre global et détaillé rigide, mais il voudrait établir progressivement ce cadre en fonction des nécessités d'une exploitation efficace.

Selon la Cour des Comptes, le CNSC a indiqué en mai 2003 que le conseil d'administration était en train d'élaborer un règlement interne comprenant tous les points énumérés ci-dessus.

La commission regrette dans son rapport que ce règlement n'ait pas été disponible plus vite et insiste sur une adoption rapide de ce texte devant en outre être communiqué à la Cour.

6. La Cour critique encore l'absence d'une définition des attributions administratives et financières du directeur conformément à l'article 6 de la loi.

Le CNSC rétorque que le directeur est habilité de prendre toutes les décisions qui ne sont pas réservées au conseil d'administration soit par la loi, soit par le Conseil même. Il veut par ailleurs éventuellement dresser la liste de ces exceptions. Et de conclure: "Une des caractéristiques fondamentales de la fonction et de la personnalité d'un tel directeur réside dans sa capacité d'appréciation jusqu'où il peut aller, sans aller trop loin."

La commission demande à ce que cette définition des attributions administratives et financières du directeur soit élaborée au plus vite et intégrée dans le règlement intérieur.

X. Fonds de remembrement des biens ruraux

1. Règlement d'ordre intérieur (exigence du règlement grand-ducal du 14 décembre 1965) : La Cour constate que ce règlement fait défaut et demande l'adoption de ce règlement. L'ONR répond que des décisions quant au fonctionnement ont été prises au fil des années et s'engage à adopter le règlement requis.

Selon la Cour des Comptes, ce règlement a été adopté le 19 avril 2002.

La commission en prend acte.

2. Comptabilité : Il existe une obligation légale de présenter annuellement le budget, le compte d'exploitation et le bilan. La Cour des Comptes constate qu'il n'existe qu'une comptabilité de trésorerie. Le compte d'exploitation et le bilan font défaut. Un inventaire sur les biens autres que les avoirs financiers fait également défaut. Par conséquent la Cour demande d'introduire une comptabilité générale avec compte de pertes et profits et bilan.

L'ONR conteste les constatations de la Cour quant au budget, au compte d'exploitation et au bilan. Les acquisitions d'une année sont amorties dans cette même année (dépenses tout court) similaire au budget de l'Etat. L'ONR prétend disposer d'un inventaire très précis de son matériel. Il souligne ne pas être une société commerciale, mais un établissement public. Il estime encore ne pas être à même de tenir une comptabilité en due forme alors que le recours à une fiduciaire serait nécessaire.

La Cour persiste dans son avis et estime que pour de multiples motifs il serait indispensable de changer le modèle de comptabilité sans d'ailleurs devoir recourir aux services d'une fiduciaire. Elle recommande l'acquisition d'un logiciel de type commercial.

Conformément à un courrier de M. le Ministre de l'Agriculture du 12 février 2003, ce dernier soutient la proposition de la Cour en ce qui concerne la collaboration entre le service informatique de la Cour et l'ONR. La commission en prend acte.

3. Opérations comptables : La Cour critique des pratiques peu orthodoxes: factures non certifiées exactes, imputations erronées et manque de factures ou de pièces justificatives. Pour faciliter le contrôle à l'avenir, la Cour demande l'adjonction des avis bancaires de débit aux extraits bancaires correspondants.

L'ONR reconnaît ces manquements et dit que les deux premiers points (certification des factures et imputations) ont été redressés. Quant aux factures et pièces justificatives, il promet qu'à l'avenir les souches Visa seraient toujours accompagnées des pièces relatives.

La Cour a indiqué qu'il s'agit de petits paiements effectués par des employés pour le compte de l'ONR. Ce dernier entend à l'avenir se conformer aux recommandations de la Cour. La commission en prend acte.

4. Rémunération des agents: La Cour a examiné trois dossiers du personnel. Elle a constaté une série d'erreurs dans le calcul des rémunérations du personnel entier (point indiciaire janvier 2001, calcul de la cotisation assurance dépendance sur l'allocation de fin d'année, taux de la cotisation assurance maladie sur l'allocation de fin d'année.

Concernant la secrétaire de direction, l'avancement serait prévu avant l'échéance légale. La Cour signale encore l'application d'un point indiciaire trop bas pour le calcul de l'allocation de fin d'année.

L'ONR explique que la fiche concernant la valeur du point indiciaire est envoyée par l'APE avec 1 ou 2 semaines de déphasage et que les redressements nécessaires sont opérés le mois suivant.

Quant à la faute de calcul concernant l'avancement de la secrétaire, l'ONR prétend que cette faute aurait seulement existé dans le fichier de l'APE, mais non auprès de l'ONR. Il n'y aurait donc pas d'avancement prématuré.

Les erreurs de calcul ont été redressées entre-temps. La commission en prend acte.

5. Frais de route et de séjour : La Cour fait certaines remarques quant à l'application du droit à l'indemnité de jour et de l'indemnité kilométrique. L'ONR répond que ces points ont été redressés. La commission en prend acte.

6. Marchés publics : La Cour a contrôlé 8 marchés publics. Elle a constaté un certain nombre d'infractions en relation avec cette législation:

a) Allocation d'acomptes forfaitaires sans contrôle préalable de l'avancement des travaux et des prix :

A cet égard l'ONR fait valoir qu'une telle procédure ne serait possible qu'après le mesurage définitif des nouvelles parcelles.

La Cour insiste afin que la procédure prescrite en la matière soit respectée, à savoir que des décomptes sont établis selon l'avancement des travaux en déduisant les acomptes déjà versés.

Selon le courrier précité du ministre de l'Agriculture, « 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 ».

b) Restitution de garanties sans procès verbal de réception et facture définitives :

L'ONR justifie cette pratique avec la très longue durée des travaux de remembrement. Il envisage de modifier le cahier des charges afin de répondre à cette situation spécifique.

c) Paiement de travaux en régie non couverts par un contrat de marché :

L'ONR fait valoir que la liste des prix officiels de l'OAI fait partie intégrante de chaque marché conclu.

Selon la Cour, cette pratique se déroule maintenant en toute transparence.

d) Acomptes payés au delà du délai légal, ce qui est contraire aux dispositions légales régissant la durée des contrats conclus :

L'ONR répond que les marchés concernés auraient été prolongés, afin de se conformer à la loi. La Cour a confirmé qu'à l'avenir l'ONR respectera la loi.

e) Non application de la retenue de garantie respectivement d'une garantie bancaire dans un marché :

L'ONR explique ce manquement par le fait que l'entrepreneur aurait tout simplement oublié de déposer la lettre de garantie. Il l'aurait remise lors de la première réclamation.

f) Depuis de longues années conclusion de marchés de gré à gré avec le même bureau d'études sans mise en concurrence :

L'ONR explique ce fait de la spécificité des travaux sur un marché restreint. Des appels d'offres auraient été lancés de temps en temps. Le dernier appel d'offre aurait donné un résultat pour le moins étonnant entre deux soumettants (du simple au triple).

La Cour des Comptes persiste dans son avis en constatant qu'il y a assez de bureaux d'études spécialisés. A l'avenir, ces contrats devraient être passés par soumission publique.

La commission se rallie à cet avis et constate que le ministre de l'Agriculture, dans sa lettre précitée, explique que « 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 ».

XI. Fonds de solidarité viticole

La loi portant création du Fonds de solidarité viticole permet au ministre d'allouer au fonds des moyens publics jusqu'au double de la contribution propre des viticulteurs (en l'occurrence 9.361.666 frs).

La Cour des Comptes constate cependant que des subventions et contributions étatiques d'ordre de 10.919.863 frs ont été versées au delà de cette limite.

Le ministre estime que cette contribution a été absolument nécessaire puisque les recettes normales du Fonds étaient largement insuffisantes, mais ne conteste pas les critiques concernant la légalité des opérations. En plus, il prétend qu'un montant de 729.529 frs (exposition Agribex) serait à considérer comme prestation du Fonds pour le compte du ministère.

La Cour rejette cette argumentation et reste d'avis que le Fonds ne devrait pas prester des services pour le compte du ministère. Quant à l'avenir, elle est d'accord pour attendre la fin des discussions concernant la restructuration interprofessionnelle envisagée pour décider de la démarche à suivre et demande la communication des détails de la réforme décidée.

La commission estime que le ministère a agi en dehors du cadre légal.

Concernant la question du cadre légal, la Cour des Comptes a communiqué une lettre du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 12 février 2003 selon laquelle le problème soulevé ne se présentera plus à l'avenir, même si cette question n'a pas été réglée dans les exercices passés non encore soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

XII. Fonds d'assainissement "Cité Syrdall" .

1. La Cour constate que les **nominations** de la secrétaire et de la secrétaire adjointe du comité-directeur (à autoriser par le gouvernement en Conseil) n'ont pas été faites dans les formes prescrites par la loi (art.14, par.5 de la loi modifiée du 16 avril 1979).

Le ministre répond qu'il s'agit d'une pure inadvertance et que la procédure légale a été entamée.

Selon le président du Fonds, une demande en autorisation a été demandée au conseil de gouvernement. Dans sa réponse, le Premier Ministre indique qu'il s'agit d'un travail accessoire et qu'aucune autorisation n'est donc nécessaire. M. Y fera parvenir ce courrier à la commission et à la Cour.

La commission insiste sur le respect des formes prescrites par la loi.

2. La Cour critique que les **actes d'acquisitions, de cession et d'échanges** ont été signés par un collaborateur habilité par le biais d'une procuration sous seing privé, enregistré auprès d'un notaire, et non par le président du comité-directeur. Cette pratique serait contraire à l'article 12 de la loi du 10 décembre 1998.

Le ministre souligne qu'il ne s'agit pas d'une simple délégation de signature mais d'une procuration spéciale à cet effet. Pourtant, il partage l'avis de la Cour. En estimant "qu'une délégation de signature est en principe admise à condition que le délégant ait lui-même pris la décision", il affirme avoir invité le président du comité-directeur à modifier le modèle de la procuration en ce sens.

Le président du Fonds a expliqué qu'à l'avenir le compromis de vente sera signé par le président et contresigné par deux membres du comité directeur, alors que l'acte notarié, qui exécute le compromis, sera signé par une personne bénéficiant d'une délégation de signature.

La commission peut accepter cette procédure, vu que le compromis vaut vente.

Luxembourg, le 1^{er} décembre 2003

Les Rapporteurs,
François Bausch
Ben Fayot
Robert Mehlen
John Schummer

Le Président,
Jeannot Krecké