

<p style="text-align: center;">Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2001</p>
--

Rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire
(24 mai 2004)

*

La Commission se compose de: M. Jeannot Krecké, Président ; MM. François Bausch, Lucien Clement, Ben Fayot, Norbert Hauptert, Alexandre Krieps, Robert Mehlen, Jean-Paul Rippinger, John Schummer, Lucien Weiler, Claude Wiseler, Membres

*

Au cours de sa réunion du 9 février 2004, 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 :

- CEPS : M. Ben Fayot
- Centre national sportif et culturel : M. Robert Mehlen
- Fonds culturel national : M. Ben Fayot
- 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
- Caisse nationale des prestations familiales : M. Jean-Paul Rippinger
- Centre culturel de rencontre Abbaye de Neumünster : M. Alexandre Krieps

La commission a ensuite examiné les notes élaborées par les rapporteurs au cours des réunions des 29 mars, 3 mai et 10 mai 2004.

Le présent rapport a été adopté unanimement par la commission le 24 mai 2004.

Considérations générales

La commission tient à relever que la Chambre des Députés réunie en séance publique le 21 mai 2004 a adopté la résolution suivante :

« RESOLUTION

La Chambre des Députés

1. Vu que la commission du contrôle de l'exécution budgétaire a estimé dans son rapport du 1^{er} décembre 2003 concernant le rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000 que « le champ de contrôle de la Cour des Comptes devrait encore être étendu à tous les établissements publics ».

2. Vu que la commission du contrôle de l'exécution budgétaire a adopté les conclusions suivantes dans son rapport pour avis du 29 mars 2004 sur le projet de loi 5268 modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg :

« Au-delà de la question spécifique du FUAK, la commission s'est interrogée sur le contrôle des autres établissements publics ainsi que des communes.

Vu les développements de la commission dans son rapport relatif au rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics soumis à un contrôle annuel 2000 et vu les développements figurant ci-dessus relatifs à la terminologie à employer en matière de contrôle de la Cour des Comptes, la commission estime qu'il faudrait réformer l'article 2 (2) et (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes (champ de contrôle).

La commission estime que la Cour des comptes doit être habilitée à contrôler la gestion financière des autres personnes morales de droit public, à l'exception de ceux tombant sous le contrôle bancaire.

Au vu de ces réflexions, il serait dès lors inutile d'insérer dans chaque loi portant création d'un établissement public le contrôle de la Cour. »

3. Vu que la commission de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture a adopté les conclusions suivantes dans son rapport du 21 avril 2004 sur le projet de loi 5103 portant création d'un établissement public nommé „Centre de Musiques Amplifiées“ :

« Il est finalement proposé de rayer, au paragraphe (5) de l'article 7, le bout de phrase „quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés“ pour soumettre entièrement l'établissement au contrôle de la Cour des comptes. Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat n'a pas critiqué ce libellé qui est repris d'autres projets de loi (notamment celui portant création du Centre culturel et de Rencontre Abbaye de Neumünster), et après avoir pris note du fait que la loi sur la Cour des comptes sera modifiée afin de permettre le contrôle financier complet de chaque établissement public par la Cour des comptes, la Commission convient de ne pas changer le texte, vu l'urgence du projet de loi sous rubrique. Elle insiste toutefois sur le contrôle complet des finances de l'établissement public par la Cour des comptes, conformément aux conclusions de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et à l'accord politique de tous les partis représentés à la Chambre des Députés. »

4. Vu que l'instruction du gouvernement en conseil ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics dispose dans son article 9 que « tous les établissements publics dont question à l'article 2 ci-dessus¹ sont soumis au contrôle d'un réviseur externe et à celui de la Cour des Comptes conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de cette Cour ».

5. Vu que l'instruction du gouvernement en conseil ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics dispose dans son article 1^{er} que l'instruction « ne s'applique pas à l'Entreprise des Postes et Télécommunications, à la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, à la Banque Centrale du Luxembourg et à la Société Nationale de Crédit et d'Investissement ».

décide d'entamer la procédure en vue

de modifier comme suit l'article 2 (2) et (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes :

« (2) La Cour des comptes est habilitée à contrôler la gestion financière des autres personnes morales de droit public, à l'exception de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, de la Banque Centrale du Luxembourg et de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

(3) Les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds. »

6. En ce qui concerne les communes, vu la nécessité de sauvegarder les compétences du Ministre de l'Intérieur en matière de procédure budgétaire communale et de tutelle financière sur les communes,

la Chambre des Députés

décide

de réfléchir sur un contrôle des finances communales dont la nature et l'étendue devraient être calquées sur les attributions actuelles de la Cour des Comptes. »

¹ L'article 2 de cette instruction du gouvernement définit trois catégories d'établissements publics :

1. établissement public à caractère administratif ;
2. établissement public à caractère industriel et commercial ;
3. établissement public à caractère culturel, social et scientifique.

I. Fonds culturel national

Les observations de la Cour des Comptes pour l'année 2000 ne sont plus mentionnées dans le rapport 2001. Il faut donc penser que les régularisations promises par le Fonds ont toutes eu lieu.

La Cour n'a qu'une seule observation nouvelle à présenter pour 2001. Elle est d'avis que pour les subsides « d'une certaine envergure » à des acteurs de la vie culturelle, il convient de conclure des conventions avec les bénéficiaires.

Le conseil d'administration promet d'examiner cette proposition.

La commission demande à la Cour des Comptes de vérifier dans le cadre d'un prochain rapport spécial si l'établissement public s'est conformé à cette demande de la Cour.

II. Institut National pour le développement de la formation professionnelle continue

Le désaccord fondamental entre le gouvernement et la Cour des Comptes sur la finalité de l'INFPC subsiste intégralement. En effet, la Cour est d'avis que l'activité de cet Institut qui est d'instruire les demandes de cofinancement soumises par les entreprises sur base de la loi-cadre du 22 juin 1999 n'est que « difficilement compatible avec les objectifs tels que définis par la loi de 1992 portant création de l'INFPC. »

En d'autres termes, l'INFPC se consacre à des travaux administratifs qui relèvent, selon la Cour, du ministère lui-même. Suivant la réponse du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports au rapport de la Cour pour l'année 2000, cette activité est destinée à évacuer les dossiers qui se sont accumulés et à atteindre un rythme de croisière fin 2003/début 2004. Ce serait à ce moment que l'INFPC pourrait « pleinement remplir sa mission » qui est « de participer à l'élaboration de concepts de formation professionnelle continue ». Il n'est pas possible pour le moment de savoir s'il en est ainsi, la réponse de l'INFPC datant du 14 août 2003.

Par ailleurs, l'INFPC promet d'élaborer un règlement d'ordre intérieur qui, bien que prévu par la loi organique de 1992, fait toujours défaut.

Enfin, la Cour demande à l'INFPC de régulariser ses comptes qui contiennent une provision pour risques et charges élevée (2/3 de la somme de bilan de l'institut). L'INFPC attend à cet égard une décision du gouvernement qui n'a pas été prise en 2003.

Vu la réponse du ministère, la commission demande à la Cour de vérifier si la mission de l'INFPC correspond aux objectifs définis par la loi de 1992 dans le cadre d'un prochain rapport. La commission recommande vivement à l'INFPC d'élaborer un règlement d'ordre intérieur.

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

Le rapport de la Cour fait suite à celui de 2000. Globalement, on constate qu'aucune remarque ou critique de la Cour de 2000 n'a été suivie d'effet en 2001.

Ainsi, la situation de location des locaux du CEPS au bâtiment I ARBED à Differdange n'a-t-elle pas été régularisée jusqu'à la mi-juin 2003, selon la lettre du Premier Ministre en date du 18 juin 2003.

De même, à la mi-juin 2003, il manque toujours une décision formelle du Conseil de Gouvernement sur les comptes du CEPS pour 2001. Le Premier Ministre, dans sa réponse du 18 juin 2003, promet que les rapports concernant l'année 2001, de même que les comptes de 2002, « seront soumis prochainement » à l'approbation du Conseil.

Quant à la participation financière du CEPS à la fondation RESTENA, pour laquelle la Cour des comptes constate qu'il n'y a pas de base légale, le Premier Ministre reste d'avis qu'elle est utile et qu'il n'y a pas lieu d'y renoncer.

Par ailleurs, la Cour des Comptes a critiqué l'absence de règlement d'ordre intérieur à approuver par le Gouvernement en conseil. Or, l'article 5 de la loi du 10 novembre 1989 prévoit que le conseil d'administration décide de l'élaboration et de l'adoption d'un tel règlement. Le Premier ministre remarque dans sa réponse que cette loi « ne comporte aucune obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur ». Cette interprétation semble spécieuse à la commission. Car, si le conseil d'administration reçoit la compétence d'établir un tel règlement, on peut raisonner a fortiori que ce règlement est prévu par la loi. En tout état de cause, il semble que l'on ait décidé d'établir ledit règlement qui se trouvait « en voie de finalisation » en juin 2003.

Quant aux engagements de dépenses du CEPS, la Cour a constaté que certains n'ont pas été signés de deux membres du bureau. Le Premier Ministre indique dans sa réponse que le Conseil d'administration veillera au respect des procédures prévues.

La commission rappelle sa position de principe quant aux prises de participations financières des établissements publics. Les prises de participations doivent être explicitement prévues dans une loi. Si le ministère de tutelle reste convaincu de son utilité, il convient de créer une base légale adéquate.

La commission propose encore de transformer Restena en un établissement public au lieu du statut actuel d'une fondation.

IV. Centre national sportif et culturel (CNSC)

A. Suivi des recommandations antérieures

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

Dans sa réplique du 5 mai 2003 le CNSC affirme que certaines conditions (travaux à terminer, commodo/incommodo à finaliser) ne sont toujours pas remplies. Cependant un projet de convention entre l'Etat et le Centre serait prêt pour être transmis au Ministre de tutelle.

La Cour des Comptes a confirmé à la commission que le projet de convention n'a toujours pas été signé à cause de la procédure commodo/incommodo de la piscine qui n'est pas finalisée. La commission ne peut que désapprouver cet état de fait.

2. La Cour avait critiqué le fait que le CNSC n'avait 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 fait savoir dans sa lettre du 5 mai 2003 que les barèmes de traitement relatifs aux grilles des emplois ont été approuvés par le Ministre de tutelle.

La Cour des Comptes a indiqué que les décisions à prendre dans le cadre de l'article 5 ont été prises.

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

Le CNSC répond que le conseil d'administration serait en train d'élaborer un règlement interne, qui devrait régler toutes les questions en relation avec le personnel, y compris le directeur.

Selon les informations reçues par la Cour, le règlement aurait été élaboré par le CNSC mais non encore approuvé par le ministre.

B. Contrôle portant sur l'année 2001

1. La Cour a constaté que le solde de 19.451.496 flux de l'ancien Centre sportif (étatique) n'a pas encore été versé à la trésorerie de l'Etat.

Dans sa prise de position, le CNSC affirme que "l'attribution du solde a été formalisée" suite à une décision du conseil de gouvernement.

La Cour des Comptes a informé la commission que le solde a entre-temps été versé à la Trésorerie.

2. Une provision de 53.277.148 flux pour risques et charges (afin de couvrir des frais de personnel étatique en 2000 et 2001) a été constituée. Le remboursement de ces frais de personnel, avancés par l'Etat, fait toujours défaut. La Cour invite le CNSC à procéder au remboursement y afférent.

Le CNSC informe qu'il attend une facture concernant ces frais de personnel de la part du Ministre de tutelle.

Selon la Cour des Comptes, le remboursement a entre-temps été effectué.

3. La Cour critique que trois personnes ont un pouvoir de signature isolé sur les comptes bancaires, qui permet à chacune d'eux de procéder à des opérations bancaires sans signature conjointe.

Le CNSC répond qu'avec l'introduction du nouveau règlement interne, le principe des "quatre yeux" sera respecté.

Selon la Cour des Comptes, une disposition en ce sens figure dans le nouveau règlement.

4. La Cour constate qu'un inventaire de l'équipement du Centre n'existe pas et réclame l'établissement d'un inventaire complet, comprenant le 1^{er} équipement, financé par l'Etat et les acquisitions nouvelles, financées par le Centre.

Le CNSC informe que les données nécessaires à l'établissement d'un tel inventaire lui manquent. Il suggère de mener une réflexion plus profonde sur ce sujet (provisions pour amortissement, constitution d'un fonds de remplacement etc.)

La Cour des Comptes informe la commission que le CNSC vient de réaliser l'inventaire de ses biens, alors que l'administration des Bâtiments publics doit réaliser l'inventaire du premier équipement.

5. La Cour demande une révision du contrat d'assurances. Elle fait valoir, puisque l'Etat serait son propre assureur, qu'il ne serait pas nécessaire d'assurer les immeubles et meubles, dont l'Etat est propriétaire.

Le CNSC est d'avis que d'après les dispositions du Code civil, il serait responsable en sa qualité d'occupant, de gardien et de dépositaire. L'Etat n'aurait jusqu'à présent pas renoncé aux recours qu'il serait en droit d'exercer sur base de ces dispositions. Le CNSC saluerait une telle renonciation de la part de l'Etat.

Dans le cadre d'un prochain rapport, la commission entend savoir auprès de quelle compagnie d'assurances les contrats ont été conclus et si un appel d'offres a été effectué.

V. Fonds de solidarité viticole

La Cour constate certains manquements en ce qui concerne la présentation de pièces justificatives à la comptabilité du FSV. Elle invite le comité directeur à fixer des critères minima uniformes à respecter en la matière.

Le comité directeur dit avoir pris bonne note de cette recommandation et déclare en tenir compte.

VI. Fonds de remembrement des biens ruraux

1. La Cour relève une question de principe quant à l'affectation des crédits budgétaires qui ont été versés sur un compte bancaire de l'ONR. D'après le libellé des articles budgétaires, ces crédits auraient dû alimenter le **fonds** de remembrement.

Elle estime que cette manière de procéder serait contraire à la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, qui dispose que les dépenses ... seraient supportées par le fonds spécial prévu à l'article 42.

D'après la Cour, l'ONR (établissement public) et le fonds spécial (de l'Etat) sont à considérer comme deux entités distinctes.

L'obligation légale, de faire transiter les recettes et dépenses en relation avec les opérations de remembrement sur le fonds spécial, n'aurait pas été respectée depuis la création du fonds.

La Cour conclut que les règles de la comptabilité budgétaire auxquelles les fonds spéciaux de l'Etat sont soumis, ne trouveraient pas leur application.

Le ministre de l'agriculture ne partage pas ce point de vue. Le fonds de remembrement ne constituerait pas un fonds spécial au sens de l'article 45 de la loi concernant la comptabilité de l'Etat, mais un fonds ne faisant pas partie de la trésorerie de l'Etat.

Pour éviter toute interprétation divergente, il propose, en collaboration avec le ministère des finances, de modifier 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".

La commission constate que la loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat a régularisé la situation critiquée par la Cour des Comptes (voir article 42 de cette loi) par la suppression du fonds.

2. La Cour constate une augmentation constante des avoirs en banque qui auraient mené à un niveau élevé de ceux-ci (318 millions de flux fin 2001). Elle recommande d'adapter à l'avenir le concours budgétaire annuel aux besoins financiers réels.

Le ministre de l'agriculture explique que cet accroissement des avoirs en banque serait dû au retard imprévisible d'un projet de remembrement et que les moyens financiers devraient être disponibles dès que les travaux seraient exécutés.

Selon les informations reçues par la Cour, le fonds est en train de réduire le niveau élevé de ses avoirs.

3. Concernant les marchés publics, la Cour avait, dans son rapport concernant l'exercice 2000, critiqué un certain nombre d'irrégularités. Elle revient aux problèmes concernant les acomptes accordés sans constats préalables concernant l'avancement des travaux et à l'engagement d'un bureau d'études sans passer par voie de soumission publique.

Le Ministre de l'agriculture confirme que l'ONR se tiendrait dorénavant aux prescriptions légales.

Il salue d'ailleurs le fait que le programme de comptabilité de l'ONR serait adapté aux desiderata de la Cour des Comptes par le biais d'une collaboration entre l'ONR et service informatique de la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes fait cependant observer qu'elle n'entend pas jouer un rôle de consultant auprès de l'ONR. Le principal défi de cet organisme concerne sa structure afin de centraliser tous les documents comptables.

VII. Fonds de rénovation de la vieille ville

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.

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.

La ministre a signé le règlement afférent en date du 5 juin 2003. La commission demande que ce texte lui soit soumis.

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.

Le FVV marque son accord à une approbation formelle ex post de cette disposition.

La commission demande à la Cour des Comptes de surveiller plus particulièrement dans ses rapports ultérieurs le respect des procédures de prise de décision par 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.

Dans le cadre d'un avis juridique, le FVV estime qu'en l'absence de modification des textes légaux permettant au président de déléguer sa signature ou ses pouvoirs, seul le président peut exercer les attributions définies par ces textes, 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.

La commission ne partage pas cette analyse juridique et demande au FVV de suivre la recommandation de la Cour des Comptes et d'introduire dans le règlement interne un système de contre signature des ordres de virement. La commission estime qu'il ne s'agit pas de limiter les prérogatives juridiques du président, mais de prévoir une sécurité interne au niveau administratif et comptable.

VIII. Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

1. 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'Épargne de l'État afin de porter la ligne de crédit garantie par l'État de 400 à 600 millions de LUF. Toutefois, la loi modifiée du 7 août 1961 ne prévoit qu'un montant maximal garanti par l'État de 400 millions de LUF.

La commission déplore cette situation et décide de rencontrer le nouveau président du Fonds à la rentrée parlementaire, afin que cette situation, pour laquelle il n'existe aucune base légale, soit annulée ou régularisée.

2. Les marchés publics

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'État. 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.

La commission demande au Fonds de respecter la législation sur les marchés publics et d'éviter à l'avenir tout saucissonnage de marchés.

3. 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.

La Cour recommande 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).

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

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.

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.

La commission se rallie aux demandes de la Cour et salue les contrôles sur le terrain réalisés par cette dernière.

IX. Fonds national de solidarité

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.

La Cour des Comptes a formulé certaines constatations et recommandations :

1. 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 et 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.

La commission partage le point de vue de la Cour et insiste pour que le gouvernement suive les recommandations de cette dernière.

X. Caisse nationale des prestations familiales du Grand-Duché de Luxembourg (CNPF)

1. L'organisation interne

1.1. La Cour constate que les placements à court terme sont effectués par un seul fonctionnaire de la Caisse par téléphone et que toute procédure écrite et de contrôle fait défaut. Vu l'article 9 (2) de la loi modifiée de 1985 qui précise qu'il appartient au comité directeur de la Caisse de statuer sur le placement, la Cour est d'avis qu'une procédure écrite doit être élaborée par le comité directeur.

La Caisse informe que la réserve qui permettrait un placement à court terme est aujourd'hui réduite à néant. Ainsi, faute de réserve, l'article 9 (2) tout comme les articles 15 et 16 de la loi de 1985 sont pratiquement tombés en désuétude et la CNPF invite le législateur de revoir ces dispositions et de les adapter à la réalité actuelle.

Les seuls placements effectués sont des placements de trésorerie à très court terme et sont toujours effectués selon les principes dictés par le comité directeur. Un placement par écrit anéantirait l'efficacité requise pour ces placements, car les très brefs délais nécessitent une réactivité immédiate. De plus, la Caisse est d'avis que les résultats des placements démontrent suffisamment la bonne gestion de la Caisse sur ce point.

La commission insiste sur l'élaboration d'une procédure écrite.

1.2. Dans ce contexte, même si la loi portant création de la Caisse ne prévoit pas de règlement d'ordre intérieur, la Cour est d'avis que la Caisse (vu la récente croissance importante des effectifs de la Caisse, vu l'élargissement de ses attributions à la gestion de l'indemnité de congé parental et vu les montants très importants en jeu) devrait se doter d'un tel règlement.

La Caisse informe qu'elle se trouve actuellement en mutation profonde car elle tente de simplifier certaines procédures et d'introduire de nouveaux outils techniques destinés à optimiser la gestion et de la rendre plus transparente tant en interne que pour les organes de contrôle ainsi que pour les familles bénéficiaires. Tout en reconnaissant qu'un tel règlement d'ordre intérieur pourrait avoir une utilité certaine à l'avenir, la Caisse propose de préparer en premier lieu le terrain légal et de procéder à l'élaboration d'un règlement à partir du moment que l'organisation et le fonctionnement de la Caisse découlant des transformations se dessinent avec suffisamment de précision.

La commission demande à la CNPF d'élaborer un règlement d'ordre intérieur conformément à la position exprimée par la Cour.

2. Le recouvrement des prestations indues

La Cour constate que la Caisse doit faire face au problème du recouvrement de nombreuses prestations indues (129.600.000 LUF en 2000 et 169.200.000 LUF en 2001).

Afin d'y remédier, la Cour propose la création d'un service spécifique de contrôle permanent et de recouvrement. Par ailleurs, elle juge indispensable que le nombre de ressources nécessaires au traitement des indus en souffrance et à la prévention de nouveaux cas litigieux soit affecté aux services concernés.

La Caisse est d'avis que 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. De plus, la Caisse informe que le stock important d'indus anciens résulte d'un manque substantiel de personnel durant de nombreuses années passées. Le traitement complet du stock ne pourra se faire qu'après le renforcement du service informatique en place puisque la CNPF revendique depuis des années une application de gestion informatique des indus impossible à l'heure actuelle au vu du manque de programmeurs du CISS affectés aux prestations familiales.

Par ailleurs, la Caisse est d'avis qu'il ne suffit pas d'améliorer les possibilités de recouvrement, mais qu'il faut œuvrer en direction d'une meilleure prévention des indus.

La Caisse juge qu'une amélioration de la situation ne peut qu'être atteinte avec un service de contrôle doté avec suffisamment de pouvoir afin de surveiller de près les familles « à risque » et de prévenir ainsi au moins une partie des indus. Seule la vérification mensuelle de la situation individuelle de chaque famille pourrait éviter les indus, selon la Caisse. Cet objectif paraît illusoire face à une centaine de milliers de familles bénéficiaires. Vu le manque de personnel, la mise en place d'un service de contrôle doit rester en attente.

Finalement, la Caisse se prononce pour une refonte de la législation actuelle qui simplifierait les dispositions existantes et qui tiendrait compte 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.

Selon les informations reçues par la commission, le manque de personnel soulevé par la CNPF est réel. La commission demande de remédier à cette situation et de tout mettre en œuvre afin de procéder à un recouvrement plus efficace des prestations indues.

La commission note que la loi du 21 novembre 2002 n'a plus prévu le contrôle récurrent de la Cour des Comptes sur le présent établissement public. Mais, vu le financement à 99 % de la CNPF par le budget de l'Etat, les possibilités de contrôle par la Cour existent toujours. La commission demande dès lors à la Cour des Comptes d'intégrer le contrôle de la CNPF dans le cadre de son programme de travail annuel.

La commission insiste cependant sur le fait que plus aucun projet de loi ne prévoit de supprimer un contrôle par la Cour des Comptes existant dans une législation antérieure.

XI. Centre culturel de rencontre Abbaye de Neumünster

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.

En ce qui concerne la dotation à hauteur de 250.000 € allouée au Centre au titre de l'exercice 2001, le Centre tient à 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 le Centre soumet au 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.

La commission prend note des explications du Centre.

XII. Fonds pour le logement à coût modéré

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.

La commission demande que le règlement particulier concernant les procédures d'engagement et de paiement soit disponible rapidement, et ce conformément aux exigences de la Cour.

2. Situation déficitaire des sociétés liées

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.

La commission partage la préoccupation de la Cour en ce qui concerne ce résultat négatif et rappelle que dans son rapport concernant l'exercice 2000, elle avait pris la position suivante :

« 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. ...

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. »

La Cour des Comptes signale que le Fonds vient de prendre deux participations nouvelles dans des sociétés liées.

A défaut de projet de loi gouvernemental, la commission entend élaborer elle-même une proposition de loi à la rentrée.

3. 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.

La commission constate que les dotations budgétaires du Fonds durant les exercices 2003 et 2004 ont été symboliques.

Luxembourg, le 24 mai 2004

Les Rapporteurs,
François Bausch
Ben Fayot
Alexandre Krieps
Robert Mehlen
Jean-Paul Rippinger
John Schummer

Le Président,
Jeannot Krecké