

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics – année 2004

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (05/05/2008)

La Commission se compose de: Mme Colette Flesch, Présidente; M. Roger Negri, Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Charles Goerens, Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Michel Wolter, Membres.

Au cours de l'année 2006, la Cour a procédé au contrôle de la gestion financière et à l'examen des comptes de l'année 2004 de 18 établissements publics. Pour certains d'entre eux, elle a procédé à un contrôle en bloc se référant aux années 2003 et 2004. Elle a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 22 janvier 2007.

M. Roger Negri a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la réunion du 22 janvier 2007.

Au cours de la réunion du 5 mai 2008, la Commission a adopté le rapport établi et présenté par le rapporteur.

1. Etablissements publics pour lesquels la Cour ne formule aucune recommandation

Pour ce qui est des établissements publics qui sont soumis à un contrôle récurrent, la Cour n'a pas formulé de constatations voire de recommandations à l'égard des sept entités suivantes :

- Centre de musiques amplifiées;
- Centre de prévention des toxicomanies ;
- Etablissement de radiodiffusion socioculturelle;
- Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall ;
- Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants ;
- Fonds de rénovation de la Vieille Ville ;
- Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se déclare satisfaite de l'amélioration de la gestion de ces établissements publics.

2. Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster (CCRN)

Au cours de ses contrôles portant sur l'exercice 2004, la Cour a constaté que, dans un cas de figure, le Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster (CCRN) ne s'est pas conformé à la législation sur les marchés publics telle que prévue par la loi modifiée du 30 juin 2003.

En effet, la production d'une entité portable consistant en des caissons lumineux pour l'exposition itinérante « Idée Europe » a été attribuée directement à une entreprise pour un montant facturé de 140.000 € hors TVA. A noter que le budget prévu pour la réalisation de ces caissons était à l'origine de 57.500 €.

La Cour n'a pas reçu communication de pièces documentant le recours à une soumission publique ou à un marché négocié dûment motivé par une hypothèse d'exception prévue par les dispositions légales en vigueur en la matière.

Dans le cadre de cette exposition et du décompte y relatif, la Cour a également constaté que le CCRN détenait encore, au 31 décembre 2004, une créance sur le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) d'un montant de 19.871,06 € qui représente la part de celui-ci dans le déficit du projet suivant leur contrat de coproduction. Il a en effet été convenu que le CVCE, en tant que coproducteur, participe au financement de cette exposition et reprendrait la gestion du projet en 2005. Au moment du contrôle par la Cour (décembre 2005), cette créance n'a toujours pas été honorée par le CVCE, un différend opposant les coproducteurs quant à leurs rôles respectifs dans la gestion du projet après son exposition au CCRN.

Suivants les explications du CCRN, l'exploitation de l'exposition n'a pas été pour l'instant reprise par le CVCE.

Dans sa réponse écrite, le Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster explique que pour ce qui est de l'acquisition des panneaux d'exposition dans le cadre de l'exposition « Idée Europe », en coproduction avec le CVCE, il a demandé une offre de prix auprès de 3 différents fournisseurs. Le recours à un marché négocié se justifie par recours à l'article 8 e) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics qui autorise la soumission restreinte sans publication d'avis ou le marché négocié pour « *les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire déterminé* ». En l'occurrence, les exigences artistiques de la curatrice de l'exposition, les spécificités techniques nécessaires pour une version itinérante ainsi que le nombre très limité de sociétés luxembourgeoises pouvant offrir la prestation des fournitures requises ont amené le CCRN à faire recours à l'article précité.

Quant au différend financier existant entre le CCRN et le CVCE, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite ces deux Centres à trouver un arrangement en la matière.

En ce qui concerne le recours à un marché négocié, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le CCRN, tout comme le fait la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics – année 2005, à se doter d'une procédure interne pour la mise en application de la législation sur les marchés publics telle que prévue par la loi modifiée du 30 juin 2003.

3. Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS)

3. 1. Suivi du contrôle des exercices 2000 à 2002

3.1.1 Règlement d'ordre intérieur

Lors du contrôle de la gestion financière du CEPS pour l'exercice 2002, la Cour avait réitéré sa constatation déjà faite pour l'exercice 2001 en ce qui concerne l'absence d'un règlement d'ordre intérieur, bien que la loi du 10 novembre 1989 portant création du CEPS ne comporte aucune obligation d'établir un tel règlement. Suite au contrôle des exercices 2003 et 2004, la Cour a constaté que le Centre n'a toujours pas adopté de règlement d'ordre intérieur.

Au cours de la présentation de son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 22 janvier 2007, la Cour des comptes a indiqué avoir reçu le règlement d'ordre intérieur en question.

3.1.2 Approbations ministérielles et gouvernementales

- Bien que les approbations ministérielles et gouvernementales prévues aux alinéas 3 et 6 de l'article 13 de la loi de 1989 concernant les comptes comptables et l'affectation des bénéfices du Centre existent pour les exercices 2001 et 2002, pour les exercices 2003 et 2004 de telles approbations font défaut.

Dans sa réponse écrite, le CEPS précise que les comptes et l'affectation des résultats du CEPS pour les exercices 2003 et 2004 seront soumis prochainement à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

Au mois de janvier 2008, la Cour des comptes a informé Monsieur le rapporteur du fait que les documents en question n'ont toujours pas été soumis au Conseil de Gouvernement. Le rapport spécial de la Cour des comptes portant sur les établissements publics – année 2005 fait d'ailleurs le même constat pour les comptes 2005.

Dans sa réponse écrite (voir le rapport spécial sur les établissements publics – année 2005 ; page 10), le CEPS explique qu'il soumet ses comptes tous les ans au Gouvernement en conseil pour décharge et que dans son rapport de gestion, le Conseil d'Administration propose au Gouvernement en conseil de prendre une décision sur l'affectation du résultat. Il rappelle que l'article 13 de la loi organique du CEPS/INSTEAD prévoit que si le Gouvernement n'a pas pris de décision dans un délai de deux mois, la décharge est acquise de plein droit. Le CEPS estime ainsi qu'en l'absence de décision concernant l'affectation des excédents, l'accord pour l'affectation du résultat proposé est acquis de plein droit.

**Le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche complète la prise de position du CEPS par l'observation suivante (page 12) :
Sans préjudice de la validité du principe inscrit à la loi suivant lequel la décharge du Conseil de Gouvernement est acquise de plein droit en l'absence de réponse formelle dans**

un délai de deux mois, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche s'emploiera à obtenir les approbations ministérielles et gouvernementales prévues par la loi et à les documenter désormais en bonne et due forme.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se déclare satisfaite de cette déclaration dont elle n'hésitera pas à observer la mise en pratique.

- Quant à l'approbation préalable du ministre de tutelle au sujet des contrats d'engagement du personnel prévue à l'article 18 de la loi précitée, la lettre de réponse du 10 mai 2004 du ministère d'Etat retient que la conclusion des contrats d'engagement sera désormais subordonnée à l'approbation du Ministre d'Etat. Or, il est constaté que la conclusion de contrats d'engagement n'est pas systématiquement soumise à l'approbation préalable du ministre de tutelle à partir de cette date.

Le CEPS, dans sa réponse écrite, indique que l'approbation préalable du Ministre de tutelle concernant les contrats d'engagement du personnel sera assurée dorénavant de manière systématique moyennant une procédure qui vient d'être établie entre le CEPS et le Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

En janvier 2008, la Cour des comptes informe le rapporteur que cette procédure n'est toujours pas appliquée de manière systématique. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite dès lors le CEPS à faire en sorte que la procédure mise en place soit systématiquement appliquée.

3.1.3 Participation financière à la fondation Restena

La Cour se réfère au point 2.5 de ses constatations relatives à l'exercice 2002 et maintient sa position initiale sur la participation financière à la fondation RESTENA, à savoir qu'en l'absence d'une base légale expresse l'apport en capital à la fondation par le Centre reste critiquable.

Dans sa réponse écrite, le CEPS rappelle que la participation à la fondation RESTENA permet au CEPS de bénéficier d'un accès à un réseau téléinformatique national connecté aux réseaux de recherche paneuropéens et de réaliser des économies importantes par rapport aux dépenses occasionnées par un accès réalisé par l'intermédiaire d'un autre fournisseur (cette même réponse figure dans le rapport spécial sur les établissements publics – année 2005). Il ajoute que ce fut à la demande du Gouvernement que le CEPS/INSTEAD a participé à la fondation dont les statuts ont été approuvés par le Gouvernement, en la personne du Ministre de la Justice (rapport spécial 2005).

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande qu'une décision de principe soit prise à ce sujet.

3.2. Constatations et recommandations pour les exercices 2003 et 2004

3.2.1 Administration du Centre : nominations des membres du conseil d'administration

L'article 3 de la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques règle la composition du conseil d'administration comprenant au total neuf membres nommés pour un terme renouvelable de cinq ans.

Au 31 décembre 2004, neuf nominations venaient à échéance. Entre le 31 décembre 2004 et le 15 avril 2005, date de l'arrêté du Gouvernement en conseil portant nomination des membres du conseil d'administration, le Centre était dépourvu d'un organe de décision légalement mandaté. Les actes nécessaires à la continuation des affaires courantes tels que la signature des virements pour paiements de salaires et de factures ont été effectués par les anciens membres non mandatés pour ce faire.

Entre le 24 novembre 2004 et le 14 juillet 2005 aucune réunion du conseil d'administration n'a eu lieu alors que suivant l'article 4 de la loi de 1989 le conseil d'administration devrait être convoqué au moins une fois tous les quatre mois.

Par ailleurs, en date du 11 novembre 2005, un membre a informé par écrit le conseil d'administration qu'il renonce à son mandat. Un autre membre n'aurait pas l'intention de remplir son mandat.

Dans sa réponse écrite le CEPS indique que le retard pris est à voir en relation avec les difficultés éprouvées à un certain moment pour trouver des administrateurs au profil requis pour siéger au conseil d'administration d'un institut de recherche et suffisamment disponibles pour y contribuer de façon significative.

Il précise que, pendant la période visée, les actes de gestion courante ont été assurés par des agents délégués à cet effet en vertu de l'article 6 de la loi du 10 novembre 1989 portant création du CEPS.

3.2.2 Situation financière du Centre

A l'image des années précédentes, la situation financière du Centre reste précaire. Bien que les recommandations émises par la Cour suite au contrôle de l'exercice 2002, à savoir le remboursement d'un découvert bancaire et la réduction des dettes fournisseurs, ont été suivies, il n'en reste pas moins vrai que le Centre n'a pas su réduire le niveau élevé des créances à recevoir. Il en découle un besoin en fonds de roulement toujours croissant qui n'a pu être couvert que par une augmentation des dettes à court terme, notamment des dettes fiscales et des dettes au titre de la sécurité sociale.

Il importe à la Cour que l'augmentation du besoin en fonds de roulement, due à une activité de plus en plus croissante du Centre, doit être couverte par des ressources financières durables.

Dans sa réponse écrite, le CEPS indique que le Gouvernement demandera au CEPS de mettre désormais en oeuvre les mesures nécessaires pour assurer une meilleure planification de la gestion des dépenses courantes afin de garantir à l'avenir à tout moment l'équilibre entre les recettes et les dépenses courantes.

La Cour des comptes a informé le rapporteur au mois de janvier 2008 qu'elle a pu constater que les mesures prévues ont été instaurées pour permettre un rééquilibrage de la situation financière du CEPS (voir aussi rapport spécial sur les établissements publics – année 2005 ; page 11).

4. Centre National Sportif et Culturel (CNSC)

4.1. Suivi des contrôles antérieurs

4.1.1. Convention entre l'Etat et le CNSC

L'article 2 de la loi du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel stipule que «l'affectation des terrains et bâtiments mis à la disposition du Centre, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et le Centre ». Comme cette convention fait toujours défaut, la Cour réitère la recommandation émise à l'occasion de ses contrôles antérieurs et insiste à ce que la convention soit signée sans délai.

Le CNSC répond que malgré de nombreuses relances de sa part pour la conclusion de la convention, le projet est resté bloqué auprès des Ministères des Travaux Publics et des Finances. Il lui semble que cette interruption est due au projet récent de mettre au point un contrat de bail type avec chacun des établissements publics occupant des bâtiments appartenant à l'Etat.

Au mois de janvier 2008, Monsieur le rapporteur est informé par la Cour des comptes qu'aucune convention ou contrat de bail n'ont été signés entre le CNSC et l'Etat. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire insiste à ce qu'il soit fait en sorte que l'article 2 de la loi du 29 juin 2000 soit enfin respecté.

4.1.2. Inventaire du 1er équipement du CNSC

A l'occasion du contrôle de l'exercice 2003, les responsables du CNSC ont précisé qu'un inventaire reprenant le 1er équipement financé par la loi du 26 juin 2002 relative à la deuxième adaptation budgétaire du projet de construction CNSC, n'a pas pu être dressé, dû à l'absence d'informations de la part du Ministère des Travaux publics. Entretemps, le CNSC aurait obtenu certaines informations, qui ne permettraient cependant pas l'établissement de l'inventaire en question. Dès lors, la Cour réitère la recommandation sur l'établissement de cet inventaire et du tableau d'amortissement y relatif.

Le CNSC, dans sa réponse écrite, indique que, sur la base du listing récapitulatif transmis par l'Administration des Bâtiments Publics réalisé à partir des paiements, il a réalisé une simulation d'amortissement sur dix ans. Il apparaît que le montant affecté au fond de renouvellement de l'équipement de 2.000.000 € par an à compter de 2004 est inférieur à la dépréciation ainsi constatée qui s'élève à 4.043.571,51 € en fin d'exercice 2004.

4.1.3. Système de contrôle interne

La Cour a appris qu'au courant de l'année 2006, le CNSC mettra en place une nouvelle version d'un outil informatique servant à gérer les processus de réservation, de prestation, de facturation et de paiement. Elle en conclut que ceci entraînera également une réorganisation au niveau des services administratifs du CNSC.

Dans sa réponse écrite, le CNSC précise que la première tranche de mise en place d'un nouveau système informatique a été réalisée en août 2006. Le fonctionnement même du système conduit à revoir la structure des produits et leur tarification et il n'est pas sans influence sur l'organisation des services. En conséquence cette mise en place se fera par étapes.

4.2. Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'année 2004

4.2.1. Réserve spéciale pour investissements

Sachant que les dotations étatiques sont définies en fonction des budgets établis par les services et établissements bénéficiaires, une analyse des prévisions budgétaires pour l'exercice sous revue a révélé une surévaluation au niveau des dépenses et une sous-évaluation au niveau des recettes.

La Cour constate que les montants de la mise en réserve relative aux exercices 2003 et 2004 ont été supérieurs aux recettes propres générées par l'établissement public. Elle en conclut que les réserves ont été opérées moyennant la dotation étatique, destinée à couvrir les dépenses relatives au fonctionnement de l'établissement. Pour des raisons de transparence, la Cour suggère de prévoir au budget des recettes et des dépenses de l'Etat des articles budgétaires spécifiques destinés aux investissements.

Dans sa réponse écrite, le CNSC confirme que les crédits de fonctionnement n'ont pas été intégralement utilisés.

Il indique que cet état des choses s'explique par le fait que la gestion a dû être adaptée en cours d'année pour tenir compte de délais intervenus dans plusieurs parachèvements du Centre. Des activités programmées ont été reportées. Il s'en suit que pour des aménagements et modernisations inéluctables, en particulier aux installations de 1982 de la « Piscine Olympique », le Centre s'est constitué lui-même maître d'oeuvre et a été en mesure de se créer à cet effet des réserves relativement insignifiantes au delà de ses recettes propres générées.

Les réserves représentent des économies directes au budget d'investissement de l'Etat.

Le CNSC conclut que le rythme de croisière des activités du Centre ainsi que les amortissements à comptabiliser ne vont progressivement plus permettre les susdites perspectives favorables.

5. Fonds Belval

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

- Sans préjuger de ce qui précède, la Cour des comptes maintient, pour ce qui est des concours financiers publics alloués en 2004 par le ministère de tutelle, sa position qu'en l'occurrence l'octroi de pareille participation à charge du budget des dépenses courantes de l'Etat est incompatible avec l'article 3 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval. En effet, cet article dispose que « l'établissement supporte les dépenses relatives à sa mission et subvient aux frais de fonctionnement ».

A cette critique, le Fonds Belval répond que le concours financier alloué annuellement par le ministère de tutelle a été légalisé dans le cadre de la loi budgétaire de 2006 qui prévoit à son article 46 : *L'article 3 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest est complété par le texte suivant : « En outre les ressources de l'Etablissement proviennent notamment des contributions inscrites au budget de l'Etat ».*

- D'autre part, la Cour des comptes constate que le principe de la double signature est introduit de fait dans les procédures d'engagement et de paiement des dépenses. Elle recommande néanmoins d'introduire ledit principe dans les procédures écrites afférentes.

Le Fonds Belval indique, dans sa réponse écrite, que la double signature sera intégrée dans le règlement d'ordre intérieur du Fonds Belval à son article 15, 2e alinéa : « Tout engagement et paiement des dépenses exige une double signature ». Le règlement d'ordre intérieur ainsi modifié sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration lors de sa prochaine réunion qui se tiendra le 7 décembre 2005.

Au cours de la réunion du 28 janvier 2008 (présentation du rapport spécial sur les établissements publics – année 2005), la Cour des comptes a confirmé à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire que le principe de la double signature est désormais correctement inscrit dans les procédures écrites du Fonds.

6. Fonds culturel national

6.1. Suivi des contrôles antérieurs

6.1.1 Les subsides à envergure

Lors du contrôle de la gestion financière du Fonds culturel national de l'exercice 2002, la Cour avait réitéré en date du 6 août 2003 sa recommandation déjà émise pour l'exercice 2001 de « signer avec les bénéficiaires de subsides d'une certaine envergure des conventions indiquant les conditions d'octroi, les obligations de chaque partie cocontractante ainsi que les modalités de restitution éventuelle ».

Dans sa réponse du 15 septembre 2003, le Fonds s'était engagé à soumettre désormais l'octroi de subsides d'une certaine importance à des conditions déterminées par convention.

A l'occasion du contrôle des exercices 2003 à 2004, la Cour a cependant dû constater qu'aucune nouvelle convention n'a été signée depuis son dernier contrôle.

La Cour recommande une nouvelle fois de passer des conventions :

- pour les projets saisonniers récurrents pour lesquels le montant alloué ne doit être que rarement adapté ;
- pour les projets spécifiques à envergure à partir d'un montant à définir par le Fonds.

Dans sa réponse écrite, le Fonds culturel national explique que le Comité directeur est conscient du fait qu'il est opportun de signer une convention écrite avec les bénéficiaires de subventions particulièrement importantes de la part du Fonds culturel national, mais qu'en raison de la situation financière précaire du Fonds culturel national, le Comité directeur ne s'est pas vu en mesure de conclure de telles conventions, ceci dans le souci d'éviter l'éventuelle situation de ne pas pouvoir tenir ses engagements au cours des années à venir.

6.1.2 La comptabilité en partie double

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait réitéré la recommandation émise lors de son contrôle de la gestion financière de l'exercice 2000, à savoir de mettre en place une comptabilité en partie double. D'après les responsables du Fonds, les démarches afférentes ont été entamées au cours de l'année 2005.

Dans sa réponse écrite, le Fonds confirme que les travaux de mise en place d'une comptabilité à partie double ont été entamés en 2005 et que le nouveau système comptable est opérationnel depuis le 1er janvier 2006.

6.2. Les constatations de la Cour pour les exercices 2003 et 2004

6.2.1 Le caractère d'utilité publique des organismes culturels bénéficiaires

La loi budgétaire du 19 décembre 2003 a modifié l'article 8 de la loi portant création d'un Fonds culturel national par l'inscription de l'alinéa (1) suivant :

« Le Fonds peut recevoir des dons en espèces sans indication de destination ou pour le compte de l'Institut grand-ducal, de l'Université du Luxembourg, des instituts culturels de l'Etat, des bibliothèques et musées communaux ainsi que pour le compte d'autres organismes culturels reconnus d'utilité publique par une loi spéciale ou en vertu des articles 26-2, 27 et suivants de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif. »

La Cour constate que la reconnaissance légale du caractère d'utilité publique n'est pas contrôlée de manière systématique par le Fonds.

Le Fonds culturel national répond que le Secrétariat du Fonds culturel veillera désormais à ce que la reconnaissance du caractère d'utilité publique soit contrôlée systématiquement.

6.2.2 La demande de recevabilité des dons en espèces

La modification apportée par la loi budgétaire 2004 a introduit un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Il (le Fonds) peut encore recevoir de tels dons pour le compte d'activités relevant des objectifs définis à l'article 2 et agréées par son comité directeur d'après les conditions et critères et suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal. »

L'article 2 de ce nouveau règlement grand-ducal datant du 4 juin 2004 dispose que « Toute personne physique ou morale qui désire soutenir en espèce des activités culturelles...adresse au préalable une demande de recevabilité au Fonds... ».

Il s'avère que certains donateurs continuent à soutenir des activités culturelles sans adresser au préalable une demande de recevabilité de don au Fonds. Celui-ci procède néanmoins à la délivrance du certificat de donation.

Il s'ensuit que le nouveau règlement grand-ducal n'est pas appliqué de manière systématique par les gestionnaires du Fonds.

Le Fonds national culturel répond à cette critique qu'il s'est agi en l'occurrence de cas rares et isolés et que depuis son entrée en vigueur, ledit règlement est appliqué de manière systématique par le Fonds culturel.

7. Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

7.1. Suivi des contrôles antérieurs

7.1.1 Règlement particulier d'engagement et de paiement

La Cour a déjà relevé, lors de ses précédents contrôles, l'absence d'un règlement particulier prévoyant les procédures d'engagement et de paiement au sein du Fonds.

Ce règlement est explicitement prévu à l'article 27 paragraphe 2 du règlement d'ordre intérieur arrêté par le comité directeur le 25 mars 2003 et approuvé par le ministre de tutelle le 10 avril 2003.

Ce règlement n'a toujours pas été pris au moment du contrôle de la Cour portant sur l'exercice 2004 (janvier 2006) alors qu'en septembre 2004, le président du Fonds annonçait déjà avoir mandaté une société de l'analyse détaillée de la situation existante des flux d'informations et monétaires.

Dans sa réponse écrite, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat rappelle que la société SMART-TEC S.A. a été mandatée pour analyser en détail les flux d'informations, les procédures de décision et d'approbation et les signatures des flux monétaires tels qu'ils fonctionnent actuellement au Fonds, analyse sur base de laquelle ce dernier a entamé l'élaboration du règlement en question. Une première ébauche a été discutée au sein du comité directeur lors de sa réunion du 15 novembre 2005. Il constate finalement qu'il s'agit d'un travail complexe et de longue haleine que le Fonds compte mener à terme en 2006.

Un document reprenant la « Description des flux d'informations et des processus de décision et d'approbation » a été communiqué à Monsieur le rapporteur en date du 30 janvier 2008. Dans son courrier, le Fonds du logement indique qu'il a également fait parvenir ce document à la Cour des comptes en date du 13 novembre 2007 ; cette dernière n'a pas d'observations à formuler à ce sujet.

7.1.2 Parts dans les entreprises liées

Dans ses rapports précédents, la Cour avait déjà exprimé l'avis selon lequel le principe même de la prise de participations dans d'autres sociétés est critiquable en l'absence d'une base légale précise à ce sujet. De même, la Cour avait exprimé sa préoccupation quant aux résultats financiers négatifs de nombre de celles-ci.

En ce qui concerne l'exercice 2004, la situation n'a guère évolué, ni du point de vue financier, ni du point de vue légal si ce n'est qu'en date du 19 juillet 2005 le président du Fonds a indiqué, dans sa réponse aux constatations et recommandations de la Cour pour l'exercice 2003, que le Fonds «s'est associé aux travaux du Département de tutelle pour élaborer des propositions tendant à modifier son cadre légal et lui permettant de mieux mener à bien sa mission, moyennant une structure cohérente et contemporaine ».

La Cour note que cette annonce ne s'est pour l'instant pas traduite dans une révision de la législation actuelle applicable au Fonds.

Le Fonds du logement, dans sa réponse écrite, explique qu'il travaille, en collaboration avec son département de tutelle, sur un projet de texte ayant trait à la restructuration de ses organes. Ce document est la réponse aux suggestions de la Cour des comptes, puisqu'il émet des propositions de modification du cadre légal du Fonds, pour permettre à celui-ci de mener à bien sa mission, moyennant une structure cohérente et contemporaine. Une large part y est consacrée à la question des sociétés liées.

Il ajoute encore que le projet de texte a été discuté au sein du comité directeur lors de sa réunion du 14 février 2006. Le Fonds rappelle finalement que, dans le domaine des entreprises liées, le Fonds du logement agit uniquement en tant que membre actionnaire, les sociétés de chauffage et autres étant gérées par un Conseil d'Administration qui décide en toute autonomie et selon les majorités.

Dans son courrier du 30 janvier 2008 adressé à Monsieur le rapporteur, le Fonds du logement explique qu'une base légale ne fera plus défaut dès l'entrée en vigueur du projet de loi 5696 dont l'article 32, point 4 est libellé comme suit :

« L'article 54 est complété par l'alinéa suivant:

« Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. ».

7.1.3 Décomptes des loyers

D'après les déclarations des responsables du Fonds, les retards connus au cours des années précédentes dans le calcul des décomptes individuels de loyers ont été largement comblés pour l'exercice 2004. Ainsi, les décomptes 2004 ont été expédiés aux locataires et saisis par le service comptabilité du Fonds fin 2005.

Le Fonds du logement ajoute, dans sa réponse écrite, qu'étant donné qu'il a comblé tous ses retards, les décomptes de loyers 2005 seront envoyés dans le courant des mois de mai et juin 2006.

7.2. Constatations et recommandations concernant l'exercice 2004

7.2.1 Absence de contresignatures

En l'absence du règlement particulier dont question ci-avant, l'article 64 paragraphe 2 de la loi organique du Fonds (littéralement repris au paragraphe 1 de l'article 27 du règlement d'ordre intérieur) 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».

Au cours de ses travaux de contrôle concernant l'exercice 2004, la Cour a noté qu'un accord de transaction portant sur un montant de 165.000 € a été conclu en date du 8 août 2004 afin de régler un litige datant de 1999 et portant sur des travaux d'ingénierie technique réalisés pour le Fonds.

Conformément à l'article 64, la Cour est d'avis qu'une telle décision aurait dû faire l'objet d'une procédure de contresignature. Elle constate, de plus, que d'après les procès-verbaux du comité directeur, il n'a pas été question de ladite transaction au sein de cette enceinte.

Dans sa réponse écrite, le Fonds du logement indique qu'afin de mettre un terme à un litige de 5 années au sujet de plusieurs factures en suspens, le Fonds et l'autre partie en cause se sont finalement accordés sur le montant qui a fait l'objet d'un décompte sous forme de ladite transaction. Considérant qu'elle n'avait pas pris ainsi un nouvel engagement, mais simplement soldé un décompte, la Direction n'a pas demandé le contreseing du document

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient l'avis de la Cour des comptes selon lequel la transaction en question aurait dû faire l'objet d'une procédure de contresignature.

8. Fonds national de solidarité (FNS)

8.1. Suivi des contrôles antérieurs

- Lors des audits des exercices 2001 et 2003, la Cour des comptes a proposé des améliorations concernant les procédures de travail du service des restitutions du FNS, dont notamment la détermination d'une procédure de restitution uniforme. Les procédures de restitution sont actuellement à l'étude et seront introduites au cours de l'année 2006.

Dans sa réponse écrite, le FNS confirme qu'une procédure de restitution uniforme a été déterminée et devra entrer en vigueur au début de l'exercice 2006.

- La Cour constate que la base de données portant sur les créances du FNS relatives à la prestation « pension alimentaire » fait toujours défaut.

Dans sa réponse écrite, le Fonds explique qu'il vient de créer une base de données regroupant les numéros matricules de tous les bénéficiaires et débiteurs d'une pension alimentaire depuis la mise en vigueur de la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le FNS. Ce fichier est mensuellement mis en rapport avec le fichier national signalétique des décès; le Fonds assure le suivi des dossiers concernés.

Le FNS précise que lors d'une réunion avec le Centre Informatique de la Sécurité Sociale au mois de février 2006, il a demandé la réalisation d'un programme informatique lui permettant l'injection mensuelle des données du fichier ACCESS dans la base de données du Centre d'affiliation de la Sécurité Sociale en vue de détecter les débiteurs ou créanciers de pensions alimentaires ayant repris une occupation salariée ou bien ceux qui entrent en ligne de compte pour l'attribution d'une rente. Ce programme est en cours d'élaboration auprès du CISS.

Au mois de janvier 2008, la Cour des comptes a pu confirmer à Monsieur le rapporteur que le programme informatique en question est terminé et exploité par le FNS.

8.2. Forfait d'éducation

8.2.1. La Cour constate que le comité directeur tranche les cas particuliers en vue de l'octroi du forfait d'éducation, ainsi que les cas contestataires de la décision présidentielle de refus du forfait d'éducation, sur base de « décisions de principe ». D'autres cas de figure sont tranchés par le Conseil arbitral des assurances sociales. Certains de ces cas sont par la suite transmis au ministre de la Famille afin qu'il prenne une décision définitive.

Dans un souci de transparence, la Cour recommande que le règlement grand-ducal prévu à l'article 11 du chapitre II de la loi précitée et reprenant les décisions de principe établies par le comité directeur, soit pris.

Le Fonds, dans sa réponse écrite, prend note des recommandations de la Cour des comptes et les transmet à son ministre de tutelle.

Comme la Cour des comptes a informé le rapporteur au mois de janvier 2008 que le règlement grand-ducal en question n'a toujours pas été pris, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le ministère de la Famille et de l'Intégration à procéder dans les meilleurs délais aux démarches nécessaires à cet effet ou bien à l'informer des raisons pour lesquelles il n'a pas encore pris d'initiative dans ce sens.

8.2.2. L'article 7 de la loi du 28 juin 2002 prévoit que « le forfait n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension au titre de leur activité statutaire auprès d'un organisme international. ». Or, le Fonds ne reçoit aucune information, ni de la part des institutions visées, ni de la part des organismes internationaux de sécurité sociale, qui, en vertu de l'article 11, alinéa 3 de la loi

précitée sont toutefois tenus de fournir au Fonds national de Solidarité les renseignements que celui-ci leur demande pour le contrôle des conditions et la détermination du forfait.

Le Fonds confirme par écrit l'existence de ce problème. Il a depuis changé sa ligne de conduite de façon à demander directement au requérant la production d'un certificat faisant état du montant compris dans sa pension et résultant de la mise en compte des périodes équivalentes aux « baby-years » ou aux périodes d'éducation prévues par la législation luxembourgeoise.

8.2.3. Le Fonds se fie aux informations délivrées par une personne habitant à l'étranger. Soit la personne ne déclare aucune pension payée par une entité étrangère, soit elle indique une pension, dont le Fonds ignore si elle contient des éléments d'éducation d'enfants. En l'absence d'informations complètes et retraçables, le Fonds accorde le forfait d'éducation.

Dans sa réponse écrite, le Fonds explique qu'il ne dispose pas des moyens d'investigation nécessaires au contrôle des pensions liquidées par une entité étrangère sauf si le requérant ou le bénéficiaire du forfait en fait la déclaration. Dans ce cas, le FNS demande la production du certificat évoqué au point 8.2.2 ci-dessus.

8.2.4. La Cour constate que le Fonds accepte dans certains cas des certificats de naissance émis par une commune étrangère déclarant que l'enfant d'une personne demanderesse du forfait d'éducation vivant à l'étranger est né au Luxembourg.

Afin d'éviter tout risque d'erreur, la Cour recommande que le lieu de naissance d'un enfant soit certifié par un acte de naissance émis par la commune luxembourgeoise d'origine.

Le Fonds, dans sa réponse écrite, indique avoir suivi la recommandation de la Cour des comptes en n'acceptant que des actes de naissance émis ou certifiés exacts par une Administration communale luxembourgeoise.

8.2.5. Concernant la catégorie des bénéficiaires ne touchant aucune autre pension, le Fonds dispose des seules informations fournies par les personnes sollicitant le forfait d'éducation.

Dès lors, la Cour exige qu'une communication automatique et périodique des informations utiles de tous les organismes de pension soit sollicitée par le FNS, et ce conformément à l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée afin de permettre le contrôle de l'octroi du forfait d'éducation.

Dans sa réponse écrite, le FNS explique que les organismes luxembourgeois de pension (régime contributif et régime non contributif) et lui-même disposent d'une base de données commune qui est consultée avant l'attribution de toute prestation. En cas de concours d'un forfait d'éducation avec « baby-year » ou avec un complément résultant de la mise en compte de périodes d'éducation, les montants indûment liquidés sont compensés par une retenue sur les arriérés de la prestation respective (en application des dispositions de l'article 291 du CAS).

9. Fonds de solidarité viticole

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

- Cependant, se référant à ses constatations et recommandations des années précédentes, la Cour des comptes recommande au comité directeur du Fonds de solidarité viticole de fixer par écrit, en guise de complément aux mesures déjà prises, les procédures d'autorisation et de déclaration des frais de route et de séjour encourus par les personnes intervenant en matière de promotion des vins luxembourgeois.

- D'autre part, la Cour des comptes continue de constater une discordance entre l'article 11 du règlement d'ordre intérieur défini par l'article 5 de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole et la situation réelle en ce qui concerne la composition de la commission de promotion des vins et crémants de Luxembourg. Aussi la Cour des Comptes recommande-t-elle au comité directeur du Fonds de solidarité viticole de finaliser dans cette optique les modifications en cours de son règlement d'ordre intérieur.

- Par ailleurs, la Cour des comptes maintient sa recommandation de mieux circonscrire les compétences de la commission de promotion des vins et crémants de Luxembourg, organe subordonné au comité directeur du Fonds de solidarité viticole, par rapport à celles du comité directeur lui-même.

- En outre, la Cour des comptes constate que les jetons de présence se rapportant aux réunions du Fonds de solidarité viticole ainsi que de la commission de promotion des vins et crémants de Luxembourg, fixés par le comité directeur du Fonds lors de sa réunion en date du 16 février 2004, ont été approuvés par le Ministre de tutelle en date du 22 décembre 2004, mais n'ont pas été approuvés par le Gouvernement en conseil comme le préconise l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.

En réponse à ces critiques et recommandations, le Fonds de solidarité viticole précise uniquement que le comité-directeur du Fonds a été informé le 13.09.2005 des observations de la Cour des Comptes et qu'il discutera des modifications qui s'imposent au cours de la prochaine réunion, prévue le 10 novembre 2005. Il ajoute que le comité-directeur ne manquera pas d'informer la Cour des mesures qui ont été décidées.

Au cours d'une entrevue (janvier 2008), Monsieur le rapporteur a été informé par la Cour des comptes du fait que le Fonds de solidarité viticole a suivi les trois premières recommandations de la Cour des comptes. Quant au problème relatif à l'approbation des jetons de présence par le Gouvernement en conseil, il n'a toujours pas été résolu. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Fonds à se mettre en conformité avec l'instruction du Gouvernement en conseil dans les meilleurs délais.

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

10.1. Suivi des contrôles antérieurs

10.1.1 Règlement interne du Conseil d'administration

La Cour a constaté que le règlement interne prévu à l'article 3 de la loi organique définissant les modalités de fonctionnement du conseil d'administration faisait toujours défaut au moment de son contrôle. Le règlement interne en question lui est cependant parvenu en date du 15 novembre 2006.

10.1.2 Provisions pour risques et charges

10.1.2.1. Etant donné que l'Institut n'a pas encore réagi par rapport au point 2 du contrôle de l'exercice 2003 concernant la reconduction d'une provision pour risque de remboursement pour des projets antérieurs à 2001 à hauteur de 53.301,76 euros, la Cour maintient son point de vue qu'à défaut de nouvelles données justifiant une réévaluation du risque, pareille provision ne peut pas être constatée au titre de risques relatifs aux projets précités.

Dans sa réponse écrite, l'INFPC indique que le Ministère du Travail et de l'Emploi l'a informé, en date du 10 mai 2006, que la Commission européenne a clôturé l'initiative ADAPT pour la période de programmation 1994-1999 sur la base des chiffres lui ayant été fournis par l'Inspection générale des Finances. Or, la provision réalisée par l'INFPC pour risque de remboursement quant à ce projet s'élève à 42.340,91 €. Par conséquent, la provision de 53.301,76 € devra être libérée pour contribuer à réduire le montant du remboursement exigé par le Ministère du Travail et de l'Emploi. Il en sera décidé lors de la réunion du 26 juillet 2006 du conseil d'administration de l'INFPC.

Dans son courrier figurant dans le rapport spécial sur les établissements publics – année 2005 l'INFPC indique que ces provisions ont pu être libérées.

10.1.2.2. Les « provisions pour risques et charges » inscrites au bilan de l'exercice 2004 portent sur le risque de remboursement de dépenses non éligibles sur des projets européens et ont été introduites à la suite de plusieurs audits financiers réalisés pour évaluer ledit risque. Il est à noter que ces provisions n'ont toujours pas été régularisées, alors qu'elles représentent 86% de la somme de bilan de l'Institut.

Lors de sa séance du 22 décembre 2000, le Conseil de gouvernement avait décidé de ne couvrir qu'« à titre tout à fait exceptionnel » le risque d'un remboursement éventuel de fonds découlant de la gestion des projets non audités. Dès lors, la Cour est d'avis que, s'il s'avère que le risque provisionné ne se réalise pas ou seulement en partie, les sommes accordées à l'INFPC sont à restituer au Trésor public.

Dans son courrier publié dans le rapport spécial sur les établissements publics - année 2005, l'INFPS explique que les provisions concernant les projets antérieurs à 2001 ne pourront être libérées que sur la base de décomptes provenant soit de la Commission européenne soit du Ministère du Travail et de l'Emploi. Par conséquent, ces provisions devront rester inscrites au bilan de l'INFPC jusqu'à nouvel ordre.

Il attire encore l'attention sur le fait que, conformément à l'acceptation des comptes annuels 2006 de l'INFPC par le Conseil d'administration, les provisions relatives aux projets antérieurs à 2001 seront directement comptabilisées au poste « Fonds propres » du bilan de l'INFPC, sans transiter par le compte « Profits et pertes ».

11. Salle de concert Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte

Le contrôle des opérations et des procédures a permis à la Cour d'obtenir l'assurance raisonnable que pour l'exercice 2004, les livres et comptes individuels que l'établissement public est obligé à tenir sont fiables.

La Cour fait cependant une constatation relative à la gestion de l'établissement. En effet, l'article 4 point c) de la loi précitée prévoit que le conseil d'administration prend une décision, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle, pour ce qui est de *la grille des emplois et leur classification ainsi que le niveau de rémunération du personnel*. Une telle grille fait défaut.

Dans sa réponse écrite, l'établissement public souligne que, pendant la période de préfiguration d'un projet aussi complexe que celui de la Philharmonie, les responsables n'ont pu disposer de tous les éléments nécessaires à l'établissement d'un organigramme définitif et d'un énoncé précis des responsabilités exactes exigées pour chaque poste d'emploi fonctionnel. Il ajoute avoir tenu comme ligne de conduite de garder l'enveloppe globale des traitements du personnel de l'Etablissement public dans les limites des dépenses qui seraient engendrées par ce personnel à la fonction publique.

La Cour des comptes a informé les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, au cours de la réunion du 22 janvier 2007, que, selon ses informations, la grille en question est presque terminée.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte des efforts réalisés par l'établissement public pour établir une structure de l'emploi du personnel définitive.

12. Université de Luxembourg

Le contrôle des opérations et des procédures n'a pas révélé d'erreurs significatives.

- Toutefois, la Cour des comptes a constaté que le plan quadriennal de l'Université du Luxembourg prévu par l'article 44 de la loi du 12 août 2003 n'existait pas encore dans sa version finale.

Le plan pluriannuel a, depuis, été approuvé par le Conseil de gouvernance de l'Université et communiqué à la Cour des comptes. Le contrat d'établissement qui repose sur le plan pluriannuel est actuellement en élaboration.

Aux dires de la Cour des comptes du mois de janvier 2008, ce contrat est désormais en vigueur.

- Par ailleurs, une version complète et définitive du règlement d'ordre intérieur était seulement en cours d'élaboration au moment du contrôle de la Cour. Dans ce contexte, la Cour des comptes a encouragé la mise en place d'un manuel d'utilisateur traitant des procédures comptables et l'effort de l'Université à mettre en oeuvre un inventaire permanent.

Dans sa réponse écrite, l'Université de Luxembourg a expliqué que la version définitive du règlement d'ordre intérieur était à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil de gouvernance (22 juillet 2006) et que la version finale arrêtée par le Conseil de gouvernance serait alors transmise à son ministre de tutelle pour approbation.

La Cour des comptes a informé le rapporteur au mois de janvier 2008 que le règlement en question a depuis fait l'objet de l'approbation de son ministre de tutelle.

- La Cour constate d'un autre côté qu'un arrêté du Gouvernement en Conseil fixant les indemnités et jetons de présence du Conseil de gouvernance de l'Université n'a pas encore été pris.

L'Université de Luxembourg indique, dans sa réponse écrite, que le Gouvernement en Conseil est actuellement saisi de fixer les indemnités et jetons de présence pour les membres du Conseil de gouvernance et qu'elle ne manquera pas d'informer la Cour dès que la décision du Gouvernement en Conseil est intervenue.

Comme la Cour des comptes a informé le rapporteur du fait que l'arrêté n'avait toujours pas été pris au mois de janvier 2008, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à prendre une décision en la matière dans les meilleurs délais.

13. Conclusion générale

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate qu'en principe beaucoup de recommandations de la Cour des comptes ont entre-temps été suivies par les établissements publics contrôlés. Elle se déclare cependant déçue de voir que certains établissements publics et leurs ministères de tutelle respectifs ignorent certaines recommandations ou du moins en diffèrent la mise oeuvre.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement de l'informer des démarches entamées pour répondre aux recommandations qu'elle formule dans le présent rapport.

Luxembourg, le 5 mai 2008

La Présidente,
Colette Flesch

Le Rapporteur,
Roger Negri