

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – année 2011

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire

(13/02/2012)

La Commission se compose de: Mme Anne Brasseur, Président; M. Gast Gibéryen, Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Félix Braz, Lucien Clement, Fernand Diederich, Félix Eischen, Fernand Etgen, Lucien Lux, Mme Martine Mergen, MM. Roger Negri, Robert Weber, Membres.

Au cours de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle de la gestion financière et à l'examen des comptes pour la période de 2006 à 2009 de 17 établissements publics. Elle a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 28 mars 2011.

M. Gast Gibéryen a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la réunion du 21 mars 2011.

Au cours de la réunion du 11 juillet 2011, la Commission a décidé d'aborder le problème de la réserve spéciale pour investissements, réalisée par le Centre national sportif et culturel (CNSC), ainsi que ceux du paiement d'indemnités non conformes à la législation et des dépenses inappropriées, effectués par plusieurs établissements publics, dans un rapport séparé. Finalement, le rapporteur a décidé de regrouper l'ensemble des contrôles de la Cour des comptes dans un rapport unique dont il consacre une partie distincte (partie III) aux problématiques évoquées ci-dessus.

Un échange de vues avec le Ministre des Finances au sujet de l'accumulation de réserves par les établissements publics a eu lieu le 7 novembre 2011.

Au cours de la réunion du 13 février 2012, la Commission a adopté le rapport établi et présenté par le rapporteur.

*

Sommaire :

Partie I :

Etablissements publics pour lesquels la Cour ne formule aucune recommandation page 3

Partie II :

Vers une loi-cadre en matière de création et d'organisation d'établissements publics ? page 3

Partie III : Réserves spéciales, paiement d'indemnités non conformes et dépenses inappropriées

1. Réserve spéciale pour investissements réalisée par le Centre national sportif et culturel (CNSC): page 5

2. Paiement d'indemnités non conformes à la législation page 9

3. Dépenses inappropriées page 12

Partie IV : Résultats des contrôles récurrents

4. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) page 18

5. Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall page 19

6. Fonds de solidarité viticole page 21

7. Fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville page 22

8. Université du Luxembourg page 23

9. Centre national sportif et culturel (CNSC) page 28

10. Fonds pour le développement du logement et de l'habitat page 31

11. Centre de prévention des toxicomanies page 35

12. Centre des Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques page 35

13. Centre de Musiques Amplifiées (CMA) page 36

14. Communauté des Transports (CdT) page 40

Partie V : Recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

page 43

Partie I :

Etablissements publics pour lesquels la Cour ne formule aucune recommandation

Avant d'examiner plus en détail les résultats des contrôles réalisés par la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate avec satisfaction, d'une part, qu'un grand nombre de recommandations émises par la Cour des comptes dans ses rapports spéciaux précédents ont été suivies.

Elle note que la Cour n'a pas formulé de constatations voire de recommandations à l'égard des entités suivantes :

- Etablissement de radiodiffusion socioculturelle ;
- Caisse de consignation ;
- Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants ;
- Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

Pour les deux établissements publics suivants, la Cour a constaté que ses recommandations antérieures ont été entièrement suivies :

- Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster ;
- Fonds Belval.

Partie II :

Vers une loi-cadre en matière de création et d'organisation d'établissements publics ?

D'autre part, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a constaté, au cours des examens des derniers rapports spéciaux de la Cour des comptes concernant le contrôle de divers établissements publics, des divergences entre la Cour des comptes et certains établissements publics, d'une part, dans l'interprétation de certaines dispositions légales et, d'autre part, dans la conception de l'autonomie de gestion dont peut disposer un établissement public.

Malgré l'existence de la ligne de conduite publiée par le Gouvernement en 2004 (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, publiée au Mémorial du 12 juillet 2004), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a remarqué qu'une partie des établissements publics existants disposent de particularités non évoquées dans cette ligne de conduite.

Cette réalité a amené la Commission à conclure que l'élaboration de lignes directrices communes concernant l'organisation et le fonctionnement des établissements publics en général s'imposait. Elle a suggéré que ces lignes directrices soient rassemblées dans une loi-cadre et demandé au Premier Ministre si l'élaboration d'une telle loi était en cours et quelle était sa position à l'égard d'une telle demande.

Dans sa réponse du 22 avril 2011, Monsieur le Premier Ministre a rappelé que le Gouvernement sortant des élections de juin 2004 avait annoncé dans son programme qu'il envisageait l'élaboration d'un projet de loi-cadre en matière de création et d'organisation d'établissements publics, s'inspirant de l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 et de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 29 juin 2004. La Confédération générale de la Fonction publique (CGFP) pour sa part saisit en août 2006 le Président de la Commission de conciliation d'une demande de conciliation dans un litige collectif qui, selon elle, l'opposait au Gouvernement en matière de création d'établissements publics, la CGFP estimant que le Gouvernement ne respectait pas les dispositions traitant du problème des établissements publics que comportait l'accord salarial signé le 21 mars 2002 entre le Gouvernement de l'époque et l'organisation. L'accord en question prévoit en son point 9 qu'« en exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité ».

Parallèlement à cette procédure, qui à un moment donné fut tenue en suspens, un groupe de travail interministériel entama les travaux de préparation d'un projet de loi-cadre. Pendant la phase d'élaboration du texte en question, la CGFP fut consultée à deux reprises. A la demande de la CGFP, le litige fut cependant reproduit devant le Président de la Commission de conciliation en décembre 2008, alors que l'organisation estimait que le Gouvernement n'avait pas, dans le texte qu'il avait fait élaborer, suffisamment tenu compte du point de vue de la CGFP. En gros, les différences d'appréciation se concentraient sur le principe même de la création d'établissements publics à l'avenir et sur le statut du personnel des établissements en question. Depuis avril 2009, le litige se trouve à nouveau suspendu.

Pour ce qui est de la position du Gouvernement au sujet de l'élaboration d'un projet de loi-cadre, le Premier Ministre a signalé que, pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent les discussions, le Gouvernement prévoit dans son programme qu'il a présenté à la Chambre des Députés le 29 juillet 2009 qu'il « définira les conditions pouvant mener en cas de nécessité à la création de nouveaux établissements publics. Il renégociera avec la CGFP la disposition y relative inscrite à l'accord salarial du 21 mars 2002. Il proposera une loi-cadre précisant les modalités générales de création et de fonctionnement de tels établissements. »

Il a conclu qu'à ce stade, la démarche envisagée par le Gouvernement n'a cependant pas encore abouti. Ce point a été confirmé par le Ministre des Finances au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 7 novembre 2011.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis qu'une législation adaptée s'impose et souhaite donc être tenue au courant de l'évolution des travaux du Gouvernement en la matière.

Partie III :

Réserves spéciales, paiement d'indemnités non conformes et dépenses inappropriées

1. Réserve spéciale pour investissements réalisée par le Centre national sportif et culturel (CNSC):

1.1 Constatations de la Cour des comptes:

La Cour a constaté à maintes reprises que le CNSC a constitué de manière récurrente des réserves à titre de « provisions pour projets futurs et renouvellement d'équipements ». Celles-ci sont passées de 17,3 millions d'euros en 2006 à 17,6 millions d'euros en 2008. Ces provisions se composent de trois éléments distincts, à savoir d'une provision pour gros oeuvres et installations, d'une subvention spécifique accordée par l'Etat pour des projets futurs ainsi que d'une provision destinée au renouvellement d'équipements (pour de plus amples détails, il est prié de se référer aux pages 35 à 40 du rapport spécial de la Cour des comptes).

Selon la Cour, la constitution desdites réserves résulte du fait que les prévisions budgétaires du CNSC qui servent de base à la détermination des dotations de l'Etat sont toujours surévaluées au niveau des dépenses et sous-évaluées au niveau des recettes (voir tableau du rapport spécial – page 38).

Les réserves constituées n'englobent pas seulement l'entièreté des recettes d'exploitation, mais également une partie des dotations étatiques destinées à couvrir uniquement les dépenses de fonctionnement du CNSC.

La Cour exige que les prochaines dotations étatiques prennent en compte les réserves accumulées au fil des années par l'établissement public et se basent sur des prévisions budgétaires réalistes.

1.2 Position du Ministre des Sports et du CNSC :

Le CNSC ne partage pas l'interprétation de la Cour des comptes.

Le 31 janvier 2011, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait examiné le courrier circonstancié du Ministre des Sports datant du 28 octobre 2010. Pour rappel, un extrait du procès-verbal de cette réunion est reproduit ci-dessous :

« Le courrier circonstancié du Ministre des Sports datant du 28 octobre 2010 apporte des précisions quant aux recettes de la Coque et explique que la dotation de l'Etat comprend également le paiement de prestations que la Coque fournit aux fédérations sportives et au ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Il est rappelé que le CNSC est un établissement public disposant de la personnalité juridique et jouissant d'une autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant dans ses attributions

le sport (loi du 29 juin 2000 organisant le CNSC). Il est déduit de l'article 5¹ point (1), premier tiret de cette loi que le CNSC peut constituer des réserves pour autant que les comptes de fin d'exercice aient été approuvés par le ministre de tutelle et le Conseil de Gouvernement. Il est encore précisé que le CNSC est l'un des rares établissements publics, installé dans un immeuble appartenant à l'Etat, à disposer du droit de prendre des décisions quant aux travaux d'envergure effectués sur l'immeuble.

Dans son courrier, Monsieur le Ministre des Sports attire encore l'attention sur le fait que les réserves constituées pour les projets arrêtés par le conseil d'administration ne s'élèvent plus qu'à environ 5 millions d'euros fin 2009 et que «le solde tend vers zéro au fur et à mesure que les projets en cours seront finalisés». Finalement, la dotation budgétaire allouée à la Coque a été diminuée en 2010 et 2011 et restera au niveau de 2011 jusqu'en 2013. Il en découle que la valeur des prestations fournies par le CNSC dans l'intérêt de l'Etat sera supérieure à la dotation de l'Etat et sera donc en partie financée par les propres recettes de l'établissement public.

Certains membres de la Commission constatent que la constitution de réserves par la Coque a lieu en toute transparence et que ces réserves sont utilisées dans l'intérêt de la Coque et donc finalement de l'Etat. D'autres sont toutefois d'avis que ces réserves sont le fruit d'une sous-évaluation des recettes et d'une surévaluation des dépenses et qu'une généralisation de cette pratique au niveau de l'ensemble des établissements publics entraverait sérieusement la gestion financière de l'Etat.

Après examen approfondi de la réponse du Ministre des Sports, les membres de la Commission concluent que, selon l'interprétation du ministre, le CNSC est autorisé par la loi du 29 juin 2000 organisant le CNSC de constituer les réserves en question et de jouer le rôle de maître d'ouvrage pour certains travaux à partir du moment que le ministre de tutelle et le Conseil de gouvernement y ont donné leur accord.

La Commission décide de communiquer la réponse du Ministre des Sports à la Cour des comptes et de lui demander de s'exprimer à son sujet. (Note de la secrétaire : un courrier dans ce sens a été envoyé le 14 février 2011.) ».

¹ « **Art. 5.** Le conseil d'administration décide notamment sur les points suivants, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle pour les points sous (1):

(1)

- le budget d'investissement et d'exploitation ainsi que les comptes de fin d'exercice;
- l'engagement et le licenciement du directeur;
- l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel;
- les travaux de construction, de grosses réparations ou de démolitions;
- les emprunts à contracter;

(...)

Les décisions qui ont une incidence directe sur le budget de l'Etat sont soumises à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

(...) »

Au cours de la réunion du 30 juin 2011 entre la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et le Ministre des Sports, ce dernier a réitéré les propos de son courrier d'octobre 2010.

Il a ajouté que deux représentants du Département ministériel des Sports font partie du nouveau Conseil d'administration du CNSC (voir arrêté grand-ducal du 16 août 2010) et suivent au jour le jour l'évolution de la situation financière et des projets du CNSC pour l'en informer. Le Conseil d'administration comptant également un représentant de l'IGF, il apparaît que l'« Etat » est directement impliqué dans le calcul de la dotation étatique annuelle du CNSC.

Il a encore rappelé que la loi prévoit que les comptes annuels du CNSC, accompagnés d'un rapport circonstancié sur la situation et le fonctionnement du Centre, ainsi que du rapport du réviseur d'entreprises, sont soumis au Conseil de gouvernement le 15 mai au plus tard. Avec la décharge donnée par le Gouvernement, sur le vu du rapport du réviseur d'entreprises, les décisions financières du CNSC, dont celle de la constitution de réserves, ont été admisses.

Le Ministre a souligné que, dans le contexte des nécessités d'économies, le CNSC contribue à la rigueur budgétaire. Ainsi, les dotations des dernières années ont été adaptées au niveau des réserves, puisque la dotation de 2010 s'est établie à 6,8 millions d'euros (contre 7,4 millions d'euros en 2009) et celle de 2011 a été diminuée à 6,2 millions d'euros. En principe, il est retenu de maintenir ce niveau jusqu'en 2013. Toutefois, les réserves s'étant amenuisées, il est prévu d'élever la dotation à 6,5 millions d'euros pour l'année 2012.

Comme par le passé, la comptabilisation des dotations et des investissements est établie séparément et le relevé des projets d'investissement et leur réalisation est communiqué dans le détail à la Cour des comptes.

Le niveau élevé des réserves accumulées par le CNSC au cours des dernières années s'explique par le fait que les projets de rénovation et d'achèvement ne peuvent être planifiés et engagés qu'à partir du moment où le CNSC est assuré de disposer des moyens financiers requis. D'où le décalage entre l'approvisionnement financier et le démarrage des travaux et leurs paiements. Ce niveau élevé momentané semble justifié par rapport à l'envergure des travaux à réaliser (surtout au niveau du centre aquatique et du parachèvement de la Coque) que le CNSC a pu effectuer sans recourir au budget de l'Etat. La « provision pour gros œuvres et installations » ne s'élevait plus qu'à 5 millions d'euros fin 2009 (3,6 millions d'euros selon le compte de pertes et profits de l'exercice 2010, communiqué à la Commission le 1^{er} juillet 2011) et devrait être épuisée fin 2011.

Depuis 2009, aucune réserve d'investissement n'est plus constituée ; pour être en mesure de procéder aux limitations mentionnées par le Ministre, une partie des travaux projetés ne pourront être effectués faute de moyens.

1.3 Position du Ministre des Finances :

Au cours de la réunion du 7 novembre 2011, le Ministre des Finances a indiqué qu'il partageait les soucis exprimés par la Commission au sujet de la constitution de réserves par un établissement public. Il a cependant rappelé les aspects positifs que représente la possibilité

pour les établissements publics de constituer des réserves, leur conférant ainsi une certaine flexibilité ainsi qu'une motivation à prendre certaines initiatives.

Ces réserves ne pouvant évidemment être tolérées que jusqu'à un certain seuil, l'Etat accepte que les établissements publics et services à gestion séparée constituent des réserves atteignant jusqu'à environ 30-40% de la dotation budgétaire annuelle.

Au moment du calcul de la dotation à verser à un établissement public, l'Etat en vérifie les comptes ainsi que le niveau des réserves. Le Ministre a expliqué qu'au cours des deux dernières années, la dotation de certains établissements publics a été revue à la baisse en fonction des réserves accumulées. Quant à la destination des réserves, il rappelle que des représentants des ministères siègent dans les conseils d'administration des établissements publics et que c'est par ce biais que l'Etat effectue son contrôle en la matière.

1.4 Position de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire :

La Commission constate, d'une part, sur base des déclarations du Ministre des Sports, que le niveau des réserves accumulées par le CNSC a fortement baissé et qu'une accumulation de réserves, semblable à celle des dernières années, est plutôt improbable à l'avenir. Elle apprécie, d'autre part, que l'accumulation des réserves par les établissements publics soit davantage observée par le Ministère des Finances. Elle demande à la Cour des comptes de poursuivre ses contrôles afférents au cours des prochaines années.

*

Il apparaît que le niveau des recettes propres du CNSC est différent selon qu'il a été établi par la Cour des comptes ou le CNSC. Une comparaison pour les années 2006, 2007 et 2008, basée sur le tableau figurant à la page 38 du rapport spécial de la Cour des comptes, d'une part, et sur un tableau du courrier du Ministre des Sports, d'autre part, donne le résultat suivant :

Recettes propres du CNSC (en millions d'euros) selon

	Cour des comptes	CNSC
2006	2,7	3,2
2007	3,0	3,7
2008	3,1	4,0

Cette différence repose sur le fait que la Cour des comptes tient compte uniquement des recettes réalisées par le biais des activités du Centre au cours de l'exercice respectif, alors que le CNSC ajoute les intérêts perçus sur les provisions en réserve (dont une partie provient de la dotation étatique, selon la Cour).

Au cours de la réunion du 30 juin 2011, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, tout en réalisant qu'en fonction de la diminution des réserves, les intérêts perçus seront également en baisse, avait émis le souhait qu'à l'avenir le CNSC, lorsqu'il évoque ses

recettes, signale clairement quelle proportion de ses recettes provient d'intérêts perçus sur les provisions en réserve.

La Commission a pu constater que le compte de profits et pertes pour l'exercice 2010, qui lui a été soumis le 1^{er} juillet 2011, fournit le détail suivant: chiffre d'affaires : 4,18 millions d'euros (3,5 millions d'euros en 2009), Intérêts et produits assimilés : 156.000 euros (204.000 euros en 2009).

2. Paiement d'indemnités non conformes à la législation :

2.1 Constatations de la Cour des comptes:

Il est rappelé que les établissements publics sont régis par un cadre légal de droit public combinable avec deux types de dérogations qui peuvent être inscrites dans la loi organique de tout établissement public. Ces dérogations concernent, d'une part, la tenue d'une comptabilité commerciale et, d'autre part, l'application du droit privé en matière de recrutement. Il va donc de soi qu'en matière de versement d'indemnités au personnel d'un établissement public, il y a lieu d'examiner sous quelles dispositions les personnes concernées ont été engagées.

Les cas suivants ont été constatés par la Cour des comptes :

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) : paiement d'une indemnité à la directrice détachée au CVCE en vue d'honorer son engagement, son professionnalisme et sa responsabilité (4.846 euros en 2006 ; 4.568 euros en 2007) (déjà constaté en 2005). (pour le détail il est prié de se référer au point 4.3 du présent rapport)

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat : paiement de jetons de présence aux membres de la commission permanente d'attribution de logements (1.145,10 euros en 2007 ; 1.388 euros en 2008). (pour le détail il est prié de se référer au point 10.2 du présent rapport)

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat : paiement d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle pour un montant total de 833,84 euros en 2007, de 904,97 euros en 2008, aux membres et à la secrétaire du comité-directeur. (pour le détail il est prié de se référer au point 10.4 du présent rapport)

Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall : paiement d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle pour un montant total de 278,92 euros en 2007 et de 267,97 euros en 2008 aux membres du comité-directeur, au secrétaire du comité-directeur et à son adjoint. (pour le détail il est prié de se référer au point 5.2 du présent rapport)

Les personnes concernées disposant du statut de fonctionnaire de l'Etat, la Cour rappelle que la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat dispose dans ses articles 20 et 22 que *«le fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé en vertu d'une disposition légale ou d'une disposition réglementaire prise en vertu d'une loi »* et qu'*« en dehors de son traitement, aucune rémunération n'est accordée à un fonctionnaire, sauf dans les cas spécialement prévus par les lois »*.

Elle conclut que la base légale donnant droit aux indemnités susmentionnées fait défaut.

La Cour ajoute que les arrêtés ministériels fixant les indemnités des membres des comités-directeurs cités ci-dessus ne prévoient pas le paiement de primes uniques. De même, la Cour n'a pas eu communication de pièces concernant l'approbation de ces primes uniques par le ministère de tutelle.

La Cour signale également que la prime unique de 0,9% est prévue par la loi du 7 novembre 2007 concernant l'accord salarial dans la fonction publique et qu'elle s'applique aux traitements barémiques. Elle en déduit que les deux Fonds concernés ne font pas partie du champ d'application de la loi précitée et que les indemnités mensuelles des membres des comités-directeurs ne correspondent pas à des traitements barémiques au sens de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par conséquent, la Cour recommande aux Fonds de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi portant création de l'établissement public.

La Cour ajoute encore que l'attribution d'indemnités en l'absence d'une base légale est un phénomène faisant école parmi les établissements publics.

2.2 Arguments avancés par les établissements publics concernés :

CVCE:

Dans sa réponse écrite, le CVCE déclare que le conseil d'administration, ensemble avec le ministère de tutelle, est en train d'élaborer une solution en la matière, qui est conforme à la législation en vigueur et qui permet en même temps d'honorer l'engagement, le professionnalisme et la responsabilité de la directrice du CVCE.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (jetons de présence):

Le Fonds, dans sa réponse écrite, explique qu'il s'est, à bon escient, adjoint les services d'experts et de spécialistes pour mener à bien l'attribution des logements. Néanmoins, certains de ces experts relevant du cercle public, il demandera dorénavant aux personnes concernées de produire les autorisations requises et prévues par la loi pour l'exercice d'une occupation auxiliaire rémunérée.

Pour ce qui est de l'approbation de ces indemnités par le ministère de tutelle, le Fonds estime qu'une telle autorisation n'est pas requise par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (prime unique): Dans sa réponse écrite, le Fonds explique qu'une partie des indemnités revenant aux membres et secrétaire du Comité directeur est exprimée en points indiciaires, tels qu'ils sont applicables aux traitements non pensionnables des fonctionnaires de l'Etat.

A la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi dit « Accord salarial dans la Fonction publique » (loi du 7 novembre 2007), les deux primes uniques revenant aux fonctionnaires en

2007 et 2008 constituent en fait une augmentation du point indiciaire limitée dans le temps aux deux dernières années en question. C'est aussi la raison pour laquelle seule l'indemnité exprimée en points indiciaires revenant aux personnes mentionnées ci-dessus a fait l'objet d'une majoration de 0,9%.

Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall :

Dans sa réponse écrite, le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall explique qu'une partie des indemnités revenant aux membres du Comité-directeur, au secrétaire et à son adjoint, conformément aux termes de la décision du 28 janvier 1999 approuvée par le Ministre du Logement le 29 janvier 1999, est exprimée en points indiciaires tels qu'ils sont applicables aux traitements non pensionnables des fonctionnaires de l'Etat.

A la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi dit « Accord salarial dans la Fonction publique » (loi du 7 novembre 2007), le Fonds a considéré que les deux primes uniques revenant aux fonctionnaires en 2007 et 2008 constituent en fait une augmentation du point indiciaire limitée dans le temps aux deux années en question. C'est aussi la raison pour laquelle seule l'indemnité exprimée en points indiciaires revenant aux personnes mentionnées ci-dessus a fait l'objet d'une majoration de 0,9%.

Le Fonds signale que les personnes concernées procéderont au remboursement des montants perçus, s'il s'avère que son raisonnement est incorrect.

2.3 Position de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire :

CVCE:

Pour rappel, la Cour avait déjà constaté le paiement d'une indemnité à la directrice du CVCE dans son rapport spécial portant sur les établissements publics - année 2005. Dans son courrier du 31 mai 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait demandé une prise de position de la part du ministère concerné. Dans sa réponse du 18 novembre 2010, Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche s'était déclaré en principe d'accord avec le paiement d'une telle indemnité. Il comptait toutefois encore consulter Madame la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet des modalités précises d'allocation et du niveau d'une telle indemnité de fonction. Le 14 février 2011, la Commission a demandé au Ministre si cette consultation avait eu lieu et quel en était le résultat. Le 8 avril 2011, le Ministre a indiqué que la consultation de Madame la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative avait pris du retard en raison d'une erreur de transmission et qu'il comptait l'accomplir au courant du mois en cours (avril 2011). Le 17 juin 2011, la Commission a demandé d'être informée des conclusions de cette consultation. Son courrier est resté sans réponse à ce jour.

La Commission souhaite enfin connaître le résultat de la consultation évoquée ci-dessus, ainsi que la « solution », conforme à la législation en vigueur et permettant en même temps d'honorer l'engagement, le professionnalisme et la responsabilité de la directrice du CVCE, que le conseil d'administration a élaboré avec le ministère de tutelle.

Elle déplore fortement que son dernier courrier soit resté sans réponse.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat:

Jetons de présence :

Il est rappelé qu'en réponse à une question écrite de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, le Ministre du Logement avait, comme le Fonds, estimé (en décembre 2010) que « *l'introduction d'une indemnité revenant aux membres et aux experts de la commission permanente d'attribution de logements au sein du Fonds ne se heurte pas aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui est la loi institutionnelle du Fonds.* ». Au cours de la réunion du 28 mars 2011, **la Cour des comptes a cependant signalé que le Ministre ne faisait pas référence à l'article de cette loi qui autorise de manière expresse un tel paiement.**

La Commission soutient la recommandation de la Cour des comptes de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.

Prime unique :

La Commission soutient la recommandation de la Cour des comptes de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.

Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall:

La Commission soutient la recommandation de la Cour des comptes de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.

3. Dépenses inappropriées :

3.1 Constatations de la Cour des comptes :

Les cas de dépenses inappropriées suivants sont relevés :

CVCE: Pour les exercices 2006 et 2007, la Cour a de nouveau décelé des dépenses inappropriées, dont l'acquisition d'une console de jeux, d'un baladeur MP3 et les frais pour deux dîners de fin d'année organisés par le CVCE. (pour le détail il est prié de se référer au point 4.1 du présent rapport)

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat:

Malgré les remarques qu'elle a formulées à l'égard du Fonds entre 2000 et 2006, la Cour des comptes a encore constaté le paiement de dépenses inappropriées pour les exercices 2007 et 2008 pour un montant total de **65.238 euros** (pour le détail, voir l'annexe du rapport spécial de la Cour des comptes, consultable auprès de la secrétaire de la Commission). (voir aussi le point 10.3 du présent rapport)

Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS):

Au cours de l'année 2008, le Centre a organisé pour le bien-être de son personnel des cours de yoga (coût total : **2.700 euros**). En août 2008, à l'occasion du départ en retraite d'un de ses

employés, le Centre a fait un cadeau (bijoux) (coût : **1.100 euros**). (pour le détail il est prié de se référer au point 12.1 du présent rapport)

Centre de Musiques Amplifiées (CMA):

Pour les exercices 2007 à 2009, la Cour a de nouveau décelé des dépenses inappropriées pour un montant total de **11.450 euros** (pour le détail, voir l'annexe du rapport spécial de la Cour des comptes, consultable auprès de la secrétaire de la Commission). (voir également le point 13.1 du présent rapport)

La Cour signale que les montants évoqués ne sont pas exhaustifs, puisque découverts sur base du contrôle d'échantillons des opérations des établissements publics contrôlés.

3.2 Arguments avancés par les établissements publics concernés :

CVCE :

Dans sa réponse écrite du 26 janvier 2009, le CVCE explique que l'acquisition d'un baladeur MP3 s'inscrit dans la nécessité de procéder à une série de tests visant à vérifier l'accessibilité multiplateforme de la bibliothèque numérique ENA. Ce type d'appareil constitue une plateforme utilisée de plus en plus par les étudiants qui forment un des principaux groupes cibles d'utilisateurs. D'autres appareils de transmission tels que GSM ou appareils de télévision ont été testés dans ce contexte par le CVCE.

Il ajoute qu'au cours de sa réunion du 24 novembre 2008, le conseil d'administration a approuvé l'organisation d'événements contribuant à renforcer la motivation et la cohésion de l'équipe du CVCE. Le dîner de fin d'année fait partie intégrante de la politique de gestion des ressources humaines poursuivie par le CVCE. Il est évident que ce faisant le CVCE veillera à la bonne gestion des deniers publics.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat :

Dans sa réponse écrite, le Fonds note que la Cour des comptes réitère ses reproches au sujet de dépenses qu'elle qualifie d'inappropriées pour le Fonds pour les exercices 2007 et 2008.

Entre parenthèses, le Fonds tient toutefois à préciser que lesdites dépenses pointées ici sont antérieures au rapport du 17 mai 2010 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Le Fonds du Logement est un établissement public qui ne touche aucun subventionnement pour son fonctionnement. Il est contraint de louer au moins 75% de son parc locatif en fonction du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998, pour lequel il perçoit des aides à l'investissement dont il doit faire bénéficier ses clients. En effet, le Fonds perçoit 40% à partir de 1979, et 70% pour les nouveaux projets après 2008, du coût des logements locatifs.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 8 novembre 2002, le solde du parc locatif, à savoir 25% non subventionnés, peut être loué conformément aux termes de la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Or, le core-business du Fonds est largement déficitaire, malgré une quote-part réduite dans les frais généraux. Le déficit s'élève à 1,2 million d'euros en 2009. Cependant, grâce à ses

activités purement commerciales et non subventionnées par l'Etat, ceci au niveau de la location de bureaux, de surfaces commerciales et d'emplacements de parking, cette perte a pu être réduite à 0,5 million d'euros.

Il en va de même pour la section de la vente. En principe, le Fonds est contraint de vendre 60% de ses logements à des bénéficiaires de la prime de construction, aux termes de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, alors que 40% des logements destinés à la vente peuvent être vendus sur le marché libre.

Invité par le Gouvernement à favoriser la mixité sociale et la mixité des fonctions urbaines, surtout dans les projets d'envergure, le Fonds a, depuis les années '90, systématiquement recours à la vente libre de logements et des infrastructures socio-économiques, commerces, bureaux, etc. Cette activité non subventionnée par l'Etat, sauf pour ce qui est du coût du foncier brut qui reste d'ailleurs acquis à la collectivité nationale, a généré au fil des années des bénéfices se montant à 973.985 euros. Le Fonds a vendu des biens immobiliers à des particuliers pour un montant de 163,4 millions d'euros, dont 29,4 millions d'euros sur le marché libre.

Aussi, tant l'activité de location de biens non subventionnés (logements, commerces, parkings) que les ventes opérées sur le marché libre, auxquelles s'ajoute l'application d'un coefficient d'entreprise au niveau du département promotion, contribuent substantiellement au financement du fonctionnement du Fonds - qui, de ce fait, n'a pas recours aux deniers publics - et permettent également des excédents qui sont mis en réserve. En effet, le bilan 2009 affiche des réserves et résultats reportés de 53,8 millions d'euros.

Actuellement, une valorisation du patrimoine du Fonds rapporterait à l'Etat une recette de quelque 646,3 millions d'euros.

Ces montants impressionnants sont indubitablement le résultat d'une approche nécessairement plus commerciale du Fonds sur le marché immobilier, pour des activités dites commerciales et d'ailleurs inséparables de son core-business. Pour ce faire, le Fonds doit pouvoir recourir aux mêmes instruments que ceux utilisés par les autres acteurs du marché immobilier, tels que:

- les fêtes du bouquet, lors desquelles il invite principalement les ouvriers (au lieu de leur donner une enveloppe tel qu'il est d'usage), la presse (publicité gratuite), les édiles politiques locaux et nationaux,
- les gestes de fin d'année envers les personnes qui, durant l'année écoulée, ont aidé le Fonds dans l'accomplissement de ses missions,
- le sponsoring, qui constitue en fait une publicité bon marché,
- les fleurs de décoration en faveur de l'accueil des clients, etc.

De par la nature et l'ampleur de ses activités, le Fonds du Logement est quotidiennement confronté à la concurrence du marché privé, situation périlleuse et difficilement gérable pour un établissement public tenu de fonctionner sur base d'une idéologie étatique qui ne tient aucunement compte de cette réalité.

Une alternative serait la transformation du Fonds en une administration étatique qui se limiterait au logement subventionné au sens strict du terme, ceci à charge du contribuable.

Concernant le sponsoring, le Fonds aimerait réitérer sa position exprimée dans sa réponse du 8 avril 2008 dans le cadre du contrôle de la gestion financière du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les exercices 2005 et 2006.

Si le Fonds du Logement offre un petit chocolat pour la Saint Nicolas, loue un terrain de squash pour 1 heure par semaine à son personnel, achète des vêtements de sport afin de lui permettre de participer au ING-Marathon muni du logo du Fonds en vue de faire de la publicité, il s'agit de gestes quasiment gratuits dans l'intérêt de l'image de marque du Fonds.

En ce qui concerne le voyage d'études à Venise, le Fonds signale que, jusqu'à présent, la Cour des comptes n'a jamais critiqué un voyage d'études à l'étranger, sauf en date du 9 août 2002, où elle a critiqué le seul montant d'un voyage d'études à Berlin, qui portait sur un total de 22.608 euros et qui comptait un nombre similaire et la même composition de participants, si ce n'est deux architectes du ministère de tutelle. Dans ce contexte, à noter également qu'en 2008, le développement durable de nos villes et agglomérations était le thème phare de la biennale de l'architecture 2008. Venise était donc un voyage inévitable pour une organisation qui décide quotidiennement comment les gens doivent habiter et vivre. Ce type de voyages fait partie intégrante d'une formation permanente en vue de garantir les qualités architecturale et technique incontournables pour évoluer avec son temps.

Pour conclure, le Fonds se demande s'il s'agit vraiment de dépenses inappropriées? Si l'on ne considère que les activités purement «subventionnées» du Fonds, peut-être, mais certainement pas quant à leur nature, ni quant à leur montant, et ceci eu égard aux activités sur le marché libre, terrain sur lequel le Fonds est directement et inévitablement confronté à la concurrence des promoteurs privés.

CEPS :

Dans sa réponse écrite, le CEPS déclare que, comme la pratique des cadeaux de départ a été arrêtée depuis les recommandations antérieures de la Cour, les critiques portent actuellement sur la prise en charge d'un cours de yoga, organisé pour le bien-être du personnel.

Il signale qu'il est admis en droit administratif que les établissements publics bénéficient pour leur gestion administrative et financière d'une certaine autonomie et qu'il devrait donc appartenir aux organes dirigeants des établissements publics d'apprécier l'opportunité de mesures d'accompagnement destiné à assurer le bien-être de leur personnel dans le cadre des disponibilités financières.

Au-delà de la question de principe en cause, la critique de la Cour à l'endroit d'une dépense de 2.700 euros gagnerait en crédibilité, si les mêmes poids et mesures étaient appliqués à l'égard de toutes les entités décentralisées.

Centre de Musiques Amplifiées (CMA) :

Dans sa réponse écrite, le CMA maintient sa position, déjà manifestée lors du contrôle des exercices précédents.

Dans sa conception de la gestion de l'établissement public Centre de Musiques Amplifiées et de son personnel, offrir un dîner en fin d'année est un moyen peu onéreux qui contribue à la motivation du personnel et partant, au bon fonctionnement des services de l'établissement.

Il estime qu'y joindre les membres du conseil d'administration est un bon moyen pour renforcer les liens d'une grande équipe qu'il veut voir soudée et solidaire.

A cet égard, il souligne que l'organisation de concerts à un rythme soutenu tout au long de l'année exige des efforts considérables et un engagement sans faille de la part de tout le personnel du Centre de Musiques Amplifiées.

Dans cette logique, cette dépense contribue à ses yeux à la réalisation des missions de l'établissement et donc à son succès.

Par ailleurs, le CMA tient à relever que l'établissement a réussi à atteindre un des taux d'autofinancement les plus élevés des établissements culturels au cours de la période 2007-2009. Le rapport entre la dotation du Ministère et le total du budget annuel a été le suivant au cours des années contrôlées :

Exercice	Dotations de l'Etat	Budget du CMA	Taux d'auto-financement
2007	1.980.000	5.181.572	61,79%
2008	1.872.000	6.187.544	69,75%
2009	2.410.000	6.365.262	62,14%

En effet, la dotation étatique couvre une grande partie, mais non l'intégralité, des frais de fonctionnement, tels les salaires, l'entretien de l'immeuble et des équipements techniques, les activités du Centre de ressources, etc. Les besoins supplémentaires en frais de fonctionnement ainsi que l'exploitation de l'activité de l'organisation des concerts sont couverts par l'activité bénéficiaire du Centre.

En conséquence, il s'estime en droit de conclure que le dîner en question a été financé dans une très large mesure avec le produit de l'activité de l'établissement.

Compte tenu des arguments avancés ci-dessus, le CMA estime avoir agi en bon père de famille et dans le respect de la bonne gestion des deniers publics, en même temps, il a poursuivi une coutume vivement appliquée non seulement dans le domaine des artistes, mais aussi auprès de la majorité des autres établissements publics.

3.3 Position de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire :

CVCE :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que les explications liées à l'acquisition d'un baladeur MP3 sont valables. Elle constate cependant que l'achat d'une console de jeux n'est aucunement expliquée, ni justifiée et réproouve donc cet achat.

Le caractère approprié ou non du financement d'un repas de fin d'année est repris ci-dessous.

Fonds pour le développement du logement et de l'habitat :

Malgré l'argumentation avancée par le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que la Cour des

comptes a raison de juger inappropriées certaines dépenses telles que les frais de location de terrains de sport, achats de fleurs, achats de vins, achats de vêtements de sports, etc.

CEPS :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue que la pratique des cadeaux de départ ait été arrêtée depuis les recommandations antérieures de la Cour des comptes.

Elle ne suit pas l'argumentation du CEPS en ce qui concerne le financement d'un cours de yoga destiné à son personnel

Centre de Musiques Amplifiées (CMA) :

Suite à l'examen du rapport spécial de la Cour des comptes portant sur le contrôle des établissements publics - années 2005-2006, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait, dans son courrier du 31 mai 2010, informé le Gouvernement qu'elle se ralliait à l'avis de la Cour des comptes.

Madame la Ministre de la Culture avait, dans sa réponse du 11 novembre 2010, soutenu les propos du CMA (*selon lesquels le CMA estimait avoir agi en bon père de famille et dans le respect de la bonne gestion des deniers publics, puisque dans sa conception de la gestion de l'établissement public et de son personnel, offrir un dîner de fin d'année était un moyen peu onéreux contribuant à la motivation du personnel et partant, au bon fonctionnement des services de l'établissement. Le CMA avait encore souligné que l'organisation de concerts à un rythme soutenu tout au long de l'année exigeait des efforts considérables et un engagement sans faille de la part de tout le personnel.*) tout en ajoutant que: «Si néanmoins la Commission reste d'avis que la dépense engagée en relation avec cette coutume est inéligible avec l'exécution des missions prévues dans la loi du 26 mai 2004 portant création de l'établissement public nommé «Centre de musiques amplifiées», l'établissement sous rubrique ne manquera pas de se conformer à l'avis de la Cour des comptes.».

Au cours de la réunion du 31 janvier 2011, les membres de la Commission avaient accepté les arguments avancés par le CMA et la Ministre justifiant les dépenses liées à un repas de fin d'année, à condition que les montants concernés restent dans la limite du raisonnable.

*

En conclusion, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire partage l'avis de la Cour des comptes quant au caractère inapproprié de la plupart des dépenses évoquées ci-dessus. Selon elle, le financement d'un repas de fin d'année peut encore être accepté à condition que les montants y relatifs restent dans la limite du raisonnable.

Partie IV :

Résultats des contrôles récurrents

4. Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE)

La Cour des comptes a procédé au contrôle du CVCE pour les exercices 2006 et 2007.

4.1 Dépenses inappropriées

Ce point fait l'objet du point 3 de la partie I du présent rapport.

Lors des contrôles précédents, la Cour a déjà relevé des dépenses qu'elle a considérées comme inappropriées par rapport aux missions du Centre définies à l'article 2 de la loi du 7 août 2002 portant création du CVCE.

Pour les exercices 2006 et 2007, la Cour a de nouveau décelé de pareilles dépenses, dont l'acquisition d'une console de jeux, d'un baladeur MP3 et les frais pour deux dîners de fin d'année organisés par le CVCE.

4.2 Absence de convention de mise à disposition de locaux

La Cour constate qu'il n'existe toujours pas de convention de mise à disposition du Château de Sanem. Entre-temps, le CVCE a communiqué au ministère de tutelle ses observations relatives à la convention-type avec les établissements publics « visant à régler les modalités d'occupation d'immeubles domaniaux ».

Le CVCE déclare toujours attendre une convention de mise à disposition de locaux de la part des services de l'Etat concernés.

En réponse à un courrier de la Commission (courrier électronique du 4 mai 2011), le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a déclaré qu'il sera procédé à la mise à jour des plans ainsi qu'à des opérations de rénovation avant la finalisation de la convention en question.

4.3 Paiement d'une indemnité non conforme à la législation

Ce point fait l'objet du point 2 de la partie I du présent rapport.

Déjà en 2005, la Cour a constaté l'octroi d'une indemnité à la directrice détachée au CVCE en vue d'honorer son engagement, son professionnalisme et sa responsabilité. Cette indemnité s'est élevée à 4.846 euros en 2006 et à 4.568 euros en 2007.

La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoit à son article 22 qu'« en dehors de son traitement, aucune rémunération n'est accordée à un fonctionnaire, sauf dans les cas spécialement prévus par les lois ».

La Cour réitère ses constatations antérieures à savoir que la base légale donnant droit à l'indemnisation sous rubrique fait défaut.

4.4 Sécurisation des actifs

Suivant le principe des « quatre yeux » (principe de sécurisation des actifs financiers), la Cour recommande la contresignature de tous les paiements ainsi que l'adaptation des procédures y relatives.

Le CVCE prend bonne note des recommandations de la Cour des comptes. Il signale, dans sa réponse écrite, qu'une proposition de mise à jour du règlement d'ordre intérieur introduisant la modification de l'article 8 relatif aux signatures sera soumise au conseil d'administration lors de sa prochaine séance.

4.5 Paiement d'une indemnité du comité d'experts non conforme

Le 19 novembre 2007, le Conseil d'administration du CVCE a décidé d'intégrer au règlement d'ordre intérieur l'allocation d'indemnités et émoluments aux membres du comité d'experts et de l'étendre également aux participants aux réunions du comité.

Dans le cadre de l'approbation de la modification du règlement d'ordre intérieur, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a précisé en date du 16 avril 2008 que « l'attribution des indemnités et émoluments est limitée aux membres du comité d'experts ainsi qu'aux participants externes invités, à l'exclusion des collaborateurs du Centre, qui sont censés assister à ces réunions dans le cadre de leurs tâches normales ».

Or, la Cour constate que la directrice a bénéficié en tant que secrétaire du comité d'experts d'indemnités en 2006 et 2007.

La Cour recommande de limiter le paiement des indemnités aux membres du comité d'experts et aux participants externes tel que prévu par le règlement d'ordre intérieur et approuvé par le ministère de tutelle.

Dans sa réponse écrite, le CVCE indique que préalablement à la décision du conseil d'administration en date du 19 novembre 2007 et en absence d'un règlement spécifique en la matière, le paiement des indemnités aux participants des réunions du comité d'experts était effectué suivant le même principe, appliqué aux réunions du conseil d'administration. Après l'entrée en vigueur de ladite décision, aucune indemnité n'a plus été accordée aux membres de l'équipe du CVCE participant aux réunions du comité d'experts. Le CVCE continuera à appliquer ce principe, conformément à la recommandation y relative de la Cour des comptes.

5. Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'établissement public sous rubrique pour les exercices 2007 et 2008.

5.1 Contreseing

Le règlement d'ordre intérieur du comité-directeur énonce que pour les engagements du Fonds dépassant la somme de 12.394,67 euros, les signatures du président et d'un membre du comité-directeur sont requises. Lors de la réunion du comité-directeur du 17 juillet 2007, deux contresignataires ont été désignés (conformément au règlement d'ordre intérieur).

La Cour a constaté que pour trois factures la double signature a fait défaut.

Dès lors, elle exige que le Fonds respecte ses procédures internes.

Dans sa réponse écrite, le Fonds admet les trois défaillances en matière de contreseing. Il s'engage à respecter à l'avenir les termes de son règlement d'ordre intérieur.

5.2 Prime unique

Ce point fait l'objet du point 2 de la partie I du présent rapport.

Les membres du comité-directeur, le secrétaire du comité-directeur et son adjoint ont bénéficié d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle correspondant à un montant total de 278,92 euros pour l'exercice 2007 et de 267,97 euros pour l'exercice 2008.

L'arrêté du comité-directeur du 28 janvier 1999 et approuvé par le ministre de tutelle le 29 janvier 1999 fixant les différentes indemnités à payer aux membres du comité-directeur, au secrétaire et à son adjoint ne prévoit pas de paiement d'une prime unique. De même la Cour n'a pas eu communication de pièce concernant l'approbation de cette prime unique par le ministre de tutelle.

Il est à noter que cette prime unique de 0,9% du traitement barémique est prévue par la loi du 7 novembre 2007 concernant l'accord salarial dans la fonction publique et ne vise donc pas le Fonds.

Par conséquent, la Cour recommande au Fonds de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi portant création de l'établissement public.

5.3 Mandat donné à un cabinet d'avocats

D'après le règlement d'ordre intérieur du comité-directeur, « les marchés de travaux, de fournitures ou de services pour le compte du Fonds sont conclus après un appel à la concurrence dont les modalités sont décidés par le comité directeur. Le président entérine le marché au cas où l'offrant le moins cher est retenu. Dans tout autre cas, le comité-directeur décide de l'adjudication. »

Or, le Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall est un « pouvoir adjudicateur » au sens de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics. Partant, l'établissement est appelé à respecter la loi en question ainsi que le règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de cette loi.

L'article 9 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics précise que « sauf dans le cas visé sous le point (1) a) de l'article 8, le recours à la soumission restreinte sans

publication d'avis ou au marché négocié est déterminé (...) pour les autres pouvoirs adjudicateurs, par une décision motivée de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs ».

La Cour a constaté que pour le marché conclu avec un cabinet d'avocat, un arrêté motivé du comité-directeur fait défaut. De plus, le Fonds a confirmé à la Cour des comptes qu'il n'y a jamais eu de contrat signé entre les parties.

La Cour exige que le Fonds se conforme dorénavant aux dispositions de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics.

Dans sa réponse écrite, le Fonds précise que dans sa séance du 30 mai 2005, après avoir pris connaissance des résultats d'une réunion d'information avec les propriétaires, le comité-directeur avait décidé «de mandater dès à présent un avocat spécialisé afin d'envisager les procédures d'expropriation pour traiter les inévitables cas de refus des conventions de participation qui leur seront bientôt proposées».

Dans ces conditions, le Président a chargé le même cabinet qui, depuis de longues années déjà, avait en charge un dossier similaire auprès du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Pour ce qui est du contrat faisant effectivement défaut, le Fonds note qu'il n'est pas habituel de conclure de tels contrats avec un cabinet d'avocats.

6. Fonds de solidarité viticole

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Fonds de solidarité viticole pour les exercices 2007 et 2008. Le contrôle des opérations et des procédures n'a pas révélé d'erreurs significatives.

Concernant le suivi des contrôles antérieurs, la Cour a formulé, entre autres, lors du contrôle portant sur les exercices 2005 et 2006, les constatations et recommandations suivantes :

6.1. Procédures internes

La Cour a constaté qu'il n'existe toujours pas de procédures internes écrites relatives aux engagements financiers et à la mise en application de la législation sur les marchés publics tel que prévu par la loi du 25 juin 2009. De ce fait, la Cour maintient les recommandations formulées lors de son précédent contrôle.

6.2. Eligibilité des dépenses

Lors de son contrôle précédent, la Cour avait décelé certaines dépenses inappropriées aux termes de la loi modifiée du 23 avril 1965 (indemnité allouée à un fonctionnaire de l'Institut viti-vinicole concernant la fourniture de données du casier viticole). La Cour avait recommandé que la dotation budgétaire de l'Etat reste réservée exclusivement à l'exécution des missions prévues par la loi.

Malgré la décision prise à l'unanimité par le comité-directeur du Fonds de solidarité viticole dans sa réunion du 28 février 2008 de maintenir l'allocation de l'indemnité précitée, la Cour maintient sa recommandation.

Au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 28 mars 2011, la Cour des comptes signale qu'elle n'a pas reçu de réponse écrite à ses constatations de la part du Fonds de solidarité viticole, mais qu'elle a été, d'une part, informée de changements récents au sein de ce Fonds et, d'autre part, assurée du suivi de ses recommandations.

7. Fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Fonds sous rubrique pour les exercices 2007 et 2008.

7.1 Commission de dépassement

La Cour constate que le Fonds de rénovation de la Vieille Ville a dépassé à plusieurs reprises ses lignes de crédit. En conséquence, le Fonds a dû payer des commissions de dépassement (7.900 euros en 2007 ; 4.800 euros en 2008).

La Cour recommande d'améliorer le « cash management » du Fonds et d'éviter à l'avenir les commissions de dépassement.

Dans sa réponse écrite, le Fonds explique qu'en ce qui concerne le dépassement de ses lignes de crédit, il y a lieu de noter de prime abord que ce dépassement est constaté principalement pour les lignes de crédit dont le montant est entièrement tiré et dont les intérêts débiteurs sont ajoutés lors de la clôture par l'établissement bancaire au montant tiré dans sa globalité. L'extrait d'arrêté de compte fait alors état d'un dépassement de la ligne de crédit en question et l'établissement bancaire met en œuvre une commission de dépassement.

Jusqu'à l'heure actuelle, le Fonds a procédé à la régularisation de la situation dès qu'il a pris connaissance de l'arrêté de compte moyennant transfert, à partir de la ligne de crédit active, d'un montant suffisamment élevé pour passer de nouveau en dessous du seuil autorisé.

Afin d'éviter à l'avenir, dans la mesure du possible, le dépassement de ses lignes de crédit, le Fonds veillera à passer en revue ses lignes avant les périodes de clôtures respectives et d'opérer le transfert tel que décrit ci-dessus, le cas échéant, avant la notification par la banque de l'arrêté de compte.

7.2 Principe comptable de la séparation des exercices

Dans une comptabilité générale, il doit être tenu compte des charges et produits afférents à l'exercice auquel les comptes se rapportent, sans considération de la date de paiement ou d'encaissement de ces charges ou produits.

La Cour a constaté que certaines dépenses relatives aux exercices 2007 et 2008 n'ont pas été comptabilisées au niveau des comptes annuels de l'exercice en question (frais de télécommunication, frais d'énergie, frais de révision).

Par ailleurs, la Cour a également constaté que certaines charges relatives à des services dont la fourniture intervient en partie ou entièrement à une date ultérieure aux exercices respectifs ont été comptabilisées dans un compte de charges au lieu de les répartir sur un compte de charges et un compte de régularisation selon le principe du prorata (frais d'assurance et contrats d'entretien).

La Cour recommande de respecter le principe comptable de la séparation des exercices, c'est-à-dire, d'une part, de provisionner les charges à payer et les produits à recevoir et, d'autre part, de comptabiliser les charges et produits constatés d'avance par l'intermédiaire du compte de régularisation.

Dans sa réponse écrite, le Fonds déclare qu'il suivra dorénavant les recommandations de la Cour des comptes.

7.3 Avis de la Commission des soumissions

Selon la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, « si un pouvoir adjudicateur se propose de recourir, pour un marché estimé, hors TVA, à plus de 25.000 euros, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1er janvier 1948, à une soumission restreinte sans publication d'avis ou à un marché négocié, il doit au préalable solliciter l'avis de la Commission des soumissions. »

La Cour constate que pour deux marchés publics de services de l'îlot D, attribués par le biais d'un marché négocié, l'avis de la Commission des soumissions fait défaut.

Le Fonds s'engage, dans sa réponse écrite, à solliciter à l'avenir l'avis de la Commission des soumissions à chaque fois qu'il se trouve obligé de le faire.

8. Université du Luxembourg

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'Université du Luxembourg et à l'examen des comptes des années 2007 et 2008.

8.1 Indemnités et jetons de présence du Conseil de gouvernance

Lors des contrôles antérieurs, la Cour avait souhaité que les indemnités et jetons de présence du Conseil de gouvernance de l'Université soient approuvés par le Gouvernement en Conseil.

Les responsables du ministère de tutelle ont expliqué que les indemnités et jetons de présence du Conseil de gouvernance auraient été fixés au premier trimestre 2004. Toutefois, la Cour n'a pas encore reçu copie de l'approbation de cette décision par le Gouvernement en Conseil.

Dans sa réponse écrite, l'Université explique qu'elle reste en attente de l'approbation par le Gouvernement en Conseil des indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du Conseil de gouvernance.

Dans un courrier adressé à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire par Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ce dernier a confirmé qu'une approbation du Gouvernement en Conseil concernant les indemnités et jetons de présence du Conseil de Gouvernance de l'Université du Luxembourg faisait défaut et s'est engagé à les soumettre pour approbation formelle dans les plus brefs délais (courrier électronique du 30 mars 2011).

La Commission a été informée que l'approbation a eu lieu le 13 mai 2011.

8.2 Marchés publics

Pour les années 2007 et 2008, la Cour a de nouveau constaté que la législation sur les marchés publics n'a pas toujours été respectée (acquisition de mobilier de bureau, achat d'un équipement de laboratoire, travaux de peinture, travaux généraux d'électricité), puisque ces marchés n'ont fait l'objet ni d'une soumission publique, ni d'une autre procédure d'exception de passation de marchés publics alors que les montants respectifs dépassent les seuils prévus.

Dans sa réponse écrite, l'Université avoue qu'en 2007 et 2008, certaines acquisitions ont échappé à la procédure de soumission publique. Pour autant, des efforts substantiels de contrôle interne ont été réalisés au cours de ces deux exercices, ce qui s'est traduit par le passage de 9 marchés publics pour l'exercice 2009. L'Université restera très attentive à cet aspect.

Elle déclare encore qu'en 2009 a été créée la cellule «Marchés Publics» au sein du Service «Infrastructure et Logistique» afin d'assurer la gestion et le suivi des acquisitions et/ou des travaux dont le montant est susceptible d'être soumis à la législation sur les marchés publics.

8.3 Modalités d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat

La Cour a fait remarquer que « l'article 46 (2) de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg dispose que «des terrains, des bâtiments, des locaux, des installations et des équipements, appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat, peuvent être mis à la disposition de l'Université. Leur affectation, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et l'Université ».

La Cour des comptes a constaté qu'une telle convention fait défaut.

A noter qu'après de longs pourparlers, un nouveau projet de convention a été envoyé à l'Université en date du 28 avril 2009. Une réunion entre les futures parties contractantes, à savoir l'Etat et l'Université, a été prévue pour mars 2010. A ce stade, aucune convention n'a encore été signée entre parties.

Dans sa réponse écrite, l'Université explique qu'elle est soumise à l'obligation de détenir une autorisation d'exploitation en tant qu'exploitant des bâtiments, ce qui implique leur mise en conformité au regard de la sécurité et de l'environnement. Ces travaux de mise en conformité relevant de la compétence de l'Administration des Bâtiments Publics, l'Université a retourné deux versions amendées du projet de convention au Printemps 2009, en mars 2010 et en mai 2010 pour tenir compte de ces obligations, l'objectif restant d'obtenir l'autorisation d'exploitation légalement requise.

Selon les dernières informations de la Cour des comptes, datant de décembre 2011, la convention n'a pas encore été signée. Plusieurs millions d'euros étant nécessaires à la mise en conformité de l'existant, l'Université ne veut reprendre aucune responsabilité avant que l'Etat n'aura réalisé les travaux nécessaires.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé le 13 février 2012 de communiquer le présent point à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace afin que cette dernière en tienne compte dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi n° 6283 *modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (...)*.

8.4 Prise en charge de la construction de pavillons modulaires par l'Université

D'après l'article 2 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, « *L'Université a pour missions :*

- a) d'assurer aux étudiants une formation initiale, avancée et doctorale ;
- b) de contribuer à la formation initiale et continue des enseignants de tous les ordres d'enseignement ;
- c) d'assurer l'apprentissage et l'actualisation des connaissances tout au long de la vie dans les domaines qui relèvent de sa compétence ;
- d) de développer une recherche fondamentale et appliquée, support nécessaire des formations dispensées ;
- e) d'encourager les travaux des chercheurs, de développer la culture scientifique, la diffusion des connaissances et la valorisation des résultats de la recherche ;
- f) de contribuer au développement social, culturel et économique du Luxembourg. »

Pour l'année 2007, la Cour a eu communication de cinq dossiers de soumissions publiques qui concernaient exclusivement la construction de pavillons modulaires par l'Université.

La Cour constate que la prise en charge de la construction de pavillons modulaires par l'Université n'est pas spécifiée par la loi portant création de l'Université.

La Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité, qui est propre au régime des établissements publics, n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé.

Même entendu dans un sens large, le principe de spécialité interdit aux établissements publics d'exercer des compétences que les textes législatifs ne leur confèrent pas. Les établissements publics n'ont d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément attribuées.

Au vu de ces considérations et notamment en l'absence d'une autorisation légale, la Cour est d'avis que la construction de tels pavillons par l'Université n'est pas possible. En effet, l'étendue du pouvoir de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics risquerait de se trouver fortement entamée dans l'hypothèse où l'autonomie d'un établissement public comporterait la libre capacité d'affectation de ses ressources à des finalités autres que celles prévues par sa loi organique.

Dans ce cas précis, la mise en place des pavillons aurait dû incomber à l'administration des Bâtiments publics.

L'Université prend acte de l'avis de la Cour des comptes dans sa réponse écrite.

Elle soulève que l'objection de la Cour des comptes revient, en substance, à une invocation du principe de spécialité de la mission des établissements publics. En vertu de ce principe, l'activité de l'établissement public est limitée au service qu'il a pour mission de gérer, et il ne peut employer son patrimoine et ses moyens à d'autres fins (Y. Gaudemet, *Droit administratif général*, 128 éd., n° 641). On peut admettre que ce principe, expressément formulé par la doctrine et la jurisprudence française, s'applique également au Luxembourg, et ce d'autant plus que l'organisation des établissements publics luxembourgeois s'inspire clairement de la typologie existante en droit français (distinction entre établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux et établissements publics culturels, sociaux et scientifiques : cf. 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, *Mémorial A*, p. 1762 -il est à noter que cette instruction n'a pas trait au principe de spécialité des établissements publics). Il ne s'en déduit pas pour autant que l'Université ne soit en droit que d'exercer les missions d'enseignement et de recherche, qui lui sont *expressément* conférées par la Loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (article 2).

En effet, selon divers arrêts et avis du Conseil d'Etat français, « les silences des textes sont interprétés comme ne faisant obstacle à ce qui apparaît comme un principe des établissements publics, à savoir qu'en l'absence de règle expresse *contraire*, sont admises les activités annexes, prolongements du service assuré» (Ch. Vigouroux, observations sur l'avis du 7 juillet 1994, *Grand avis du Conseil d'Etat*, 2ème éd., 2002, p. 320).

En ce sens, l'Université est d'avis qu'il y a lieu de vérifier:

1. le caractère annexe de l'activité de construction en question par rapport à la mission de l'Université;
2. l'absence de règle expresse contraire dans la Loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

Au premier point, l'Université est d'avis que, si le principe de spécialité d'un établissement public interdirait certes à l'Université de se livrer à des projets de construction pour le compte de tiers ou dans un but d'investissement, en revanche, l'Université devrait pouvoir participer à des projets de construction pour son propre compte, pour y loger ses services. Il n'est en rien anormal que l'Université soit propriétaire des bâtiments qui abritent ses propres services, ni qu'elle soit le maître d'ouvrage dans le contexte de leur construction. En ce sens, la construction de bâtiments servant aux besoins propres de l'Université constitue effectivement

le prolongement par accessoire de l'activité d'enseignement et de recherche qui constitue la mission principale de l'Université.

A titre d'illustration, le Conseil d'Etat français a très tôt admis que les établissements publics puissent exercer des activités annexes si elles constituent le complément normal du service permettant d'améliorer sa qualité (*Cité Universitaire de Paris, Conseil d'Etat, 27 février 1942, Mollet, S. 1942, /IIIè, p.41*). Cette idée a été abondamment développée par les pouvoirs publics français dans de nombreux domaines, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Dans un arrêt plus récent du Conseil d'Etat du 10 mai 1996, *La Roustane et Université de Provence, Rec. p.168*, le Conseil d'Etat a admis que par sa décision de faire installer une librairie sur le domaine public universitaire, le conseil d'administration de l'Université n'avait fait « qu'user des pouvoirs dont il dispose en vue d'un objet conforme à la mission dévolue au dit service public » et qu'il n'avait pas méconnu le principe de spécialité des établissements publics.

Au second point, la Loi du 12 août 2003 n'interdit pas non plus à l'Université l'activité de construction de ses propres locaux. Le seul texte de loi qui a trait aux bâtiments et locaux est l'article 46 (« Ressources ») paragraphe 2. Ce texte (qui, apparemment, a paru limpide à tous les intervenants au cours des travaux préparatoires de la Loi: le gouvernement, le Conseil d'Etat et la commission parlementaire se bornent à indiquer qu'il n'y avait pas lieu à commentaire: *Doc parl. nos 5059, p. 37; 5059⁷, p. 13; 5059⁹, p. 41*) utilise l'expression « peuvent être mis à disposition » qui indique une *faculté* et non une obligation. En conséquence, et selon l'avis de l'Université, le texte de loi ne peut être invoqué pour interdire à l'Université d'acquérir ses propres bâtiments, locaux installations et équipements. Au contraire, le texte légal paraît même implicitement décider le contraire.

Après examen du texte du projet de loi n° 6283 modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (...) et consultation de la Cour des comptes à ce sujet, il n'apparaît pas clairement si le problème soulevé par la Cour des comptes sera résolu par le vote du projet de loi.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé le 13 février 2012 de communiquer le présent point à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace afin que cette dernière en tienne compte dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi n° 6283 évoqué ci-dessus.

8.5 Collaboration entre l'Université et les Centres de Recherche Publics

D'après l'article 13 (6) de la loi organique, « L'Université et les Centres de Recherche Publics (...) se concertent au sujet de leurs programmes et projets de recherche respectifs. La collaboration entre l'Université et ces institutions est réglée par la voie contractuelle. »

La Cour constate qu'aucun contrat réglant la collaboration entre l'Université et les Centres de Recherche Publics (CRPs) n'a été signé jusqu'à l'heure actuelle.

Dans sa réponse écrite, l'Université explique qu'elle-même et les CRPs se concertent au sein des réunions du groupe 4CU.

La collaboration entre l'Université et les CRPs est réglée par voie contractuelle depuis la création de l'Université, à raison d'une convention par activité, fixant au cas par cas, les objectifs scientifiques de chacun, les compétences et ressources affectées par chacun, ainsi que les questions de propriété intellectuelle.

Ces dispositions sont en ce sens conformes à l'article 13 (6) de la loi organique ainsi qu'à l'article 48 (1) qui prévoit qu' « *En vue de l'exécution de sa mission, l'Université est autorisée à conclure des conventions avec l'Etat ainsi qu'avec des personnes physiques ou morales, à s'associer avec des partenaires des secteurs public ou privé, des personnes physiques ou morales* ».

8.6 Situation des agents de l'Université rémunérés directement par l'Etat

La Cour a procédé au contrôle de la régularité et de la légalité des traitements, indemnités et salaires des fonctionnaires, employés et ouvriers d'Etat affectés à l'Université et dont le calcul de la rémunération a été assuré par l'Administration du Personnel de l'Etat (APE).

Dans ce contexte, il est à noter que l'Etat prend en charge les rémunérations des fonctionnaires détachés et travaillant pour le compte de l'Université (article budgétaire 03.6.11.000, Université du Luxembourg – Traitement des fonctionnaires).

La Cour a constaté que, pour l'exercice 2007, trois fonctionnaires payés sur l'article budgétaire 03.6.11.000 ne figurent pas sur la liste des agents de l'Université. Pour l'exercice 2008, la situation est analogue, le nombre des fonctionnaires visés étant de quatre. Il s'agit de fonctionnaires qui ne sont plus au service de l'Université pour les années 2007 et 2008 alors que leur traitement continuait à être imputé sur les articles budgétaires de l'Université.

Par ailleurs, la Cour des comptes a souligné que certains dossiers se sont avérés incomplets. En effet, il y a des divergences entre les calculs de l'APE et ceux de la Cour au sujet des rémunérations des fonctionnaires concernés. En date du 1^{er} mars 2010, la Cour a ainsi envoyé des courriers au Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative afin de prendre position à propos des divergences des calculs et de communiquer à la Cour les documents faisant défaut.

Dans sa réponse écrite, l'Université prend simplement acte des constats de la Cour des comptes, signalant que l'affectation budgétaire et la gestion de la rémunération de ces fonctionnaires relève des attributions de l'Etat.

Tout comme la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'interroge quant au lieu de travail des personnes payées à partir des articles budgétaires de l'Université au moment de son contrôle. Elle souhaiterait obtenir des clarifications à ce sujet de la part du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé le 13 février 2012 de communiquer le présent point à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace afin que cette dernière en tienne compte dans

le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi n° 6283 *modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (...)*.

9. Centre national sportif et culturel

La Cour des comptes a procédé au contrôle du Centre sportif et culturel pour les exercices 2007 et 2008.

9.1 Convention entre l'Etat et le CNSC

L'article 2 de la loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel dispose 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 ».

Cette convention a été signée le 25 septembre 2008. La Cour constate qu'une réception provisoire ou définitive des différentes composantes de l'immeuble, prévue à l'article 2.5 de la convention, n'a toujours pas été effectuée. De même, une liste des menus ouvrages, des installations techniques et des équipements spéciaux amovibles et non amovibles à entretenir, telle que prévue à l'article 5 de la convention n'a pas été fournie par l'Administration des Bâtiments publics.

Dans sa réponse écrite, le CNSC indique que l'article 5, alinéa 3 de la convention conclue le 25 septembre 2008 entre l'Etat et le Centre national sportif et culturel prévoit qu'une liste des menus ouvrages, installations techniques et équipements spéciaux amovibles et non amovibles à entretenir, sera établie par l'Administration des bâtiments publics endéans les 12 mois de sa signature. Faute d'avoir reçu celle-ci endéans les délais, il a sollicité l'envoi de cette liste ainsi que l'organisation contradictoire de l'état des lieux. Le courrier daté au 15 mars 2010 est resté sans réponse à ce jour.

Selon les dernières informations de la Cour des comptes, datant de décembre 2011, la liste en question n'a pas été établie. Il s'avère d'ailleurs que l'établissement d'une telle liste est impossible tant d'années après le début des activités du CNSC au sein des bâtiments concernés.

9.2 Réserve spéciale pour investissements

Ce point est repris dans la partie I, point 1 du présent rapport.

9.3 Respect de la législation sur les marchés publics

1. La Cour a constaté que les décisions motivées du conseil d'administration (organe habilité à engager le pouvoir adjudicateur) justifiant le recours au marché négocié ou à la soumission restreinte sans publication d'avis font défaut.

Le CNSC déclare dans sa réponse écrite qu'en fonction du règlement d'ordre intérieur de la Coque, chaque commande émise par le Centre, pour autant qu'elle dépasse le seuil minimum

d'application de la loi sur les marchés publics, est engagée et signée par le Président pour le Conseil d'administration et contresignée par le Directeur. Les commandes sont établies en double exemplaire et l'exemplaire conservé par le CNSC porte la justification du recours à un marché de gré à gré ou à une soumission restreinte sans publication d'avis lorsqu'il s'agit d'un renvoi à l'article 8 de la loi, sinon une annexe est jointe lorsque de plus amples justifications sont nécessaires.

2. Par ailleurs, la Cour a constaté qu'au cours d'une même année, pour un même objet, des fournitures et services de nature identique ou similaire ont été commandés auprès d'un même fournisseur ou prestataire pour un montant total dépassant le seuil prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi sur les marchés publics.

Ce constat concerne la fourniture de mobilier de bureau et de mobilier pour la salle de conférence (2007) et des services de surveillance (2007 et 2008).

Dans sa réponse écrite, le CNSC explique au sujet de la facturation 2007 du fournisseur de mobilier de bureau, qu'elle concerne différents objets visés par l'article 161 du règlement d'application de la loi du 30 juin 2003 et en conclut donc que les seuils respectifs permettant le recours à des marchés négociés ont été respectés.

Le CNSC ajoute que l'élaboration du cahier des charges pour les services de surveillance, à l'instar des services de nettoyage, dépendait du parachèvement des travaux de rénovation et de la mise en service des installations.

Il a été choisi de différer la soumission publique des services de surveillance jusqu'à la mise en place des prestations de l'adjudicataire de la soumission de nettoyage. En effet, les deux prestataires respectifs de ces services sont susceptibles de changer à l'occasion des soumissions, et il était matériellement impossible d'assurer la mise en place de deux chantiers d'une telle envergure en garantissant la sécurité, l'hygiène et le confort.

C'est pourquoi l'ouverture de la soumission « sécurité » a été planifiée pour le 31 août 2010.

3. En 2008, lors de la mise en place du système de contrôle d'accès, le CNSC a attribué des travaux complémentaires au projet initialement adjugé à l'entreprise en charge de l'installation. La valeur cumulée des travaux complémentaires correspond à 113% de la valeur du marché principal. Or, la loi sur les marchés publics prévoit qu'au-dessus d'un seuil de 30% du marché initial, les travaux complémentaires doivent faire l'objet d'une soumission publique.

Au vu de ce qui précède, la Cour exige l'application de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, en particulier en ce qui concerne le pouvoir d'autorisation du conseil d'administration décrit à l'article 9, tiret 3 et les procédures de conclusion de marchés définies à l'article 8 de ladite loi.

Dans sa réponse écrite, le CNSC explique qu'il a transmis à la Cour des comptes un tableau explicatif du compte Interbrain Deutschland GmbH (annexe 9b) pour distinguer notamment :

- les coûts supplémentaires liés à des travaux et services complémentaires visés à l'article 8 g) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics : ceux-ci demeurent en deçà de la limite de 30 % du marché initial posée par le législateur,
- les fournitures complémentaires visées à l'article 8 h) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics : Il s'agit de la fourniture de tourniquets supplémentaires d'une part, de cartes et bracelets magnétiques d'autre part, les deux devant impérativement être commandés auprès du fournisseur initial pour des raisons de compatibilité.

Au cours de l'entrevue du 30 juin 2011 avec le Ministre des Sports, un représentant du CNSC réitère que, selon lui, il n'y a pas lieu d'ajouter les coûts relatifs à l'achat de tourniquets supplémentaires et de cartes et bracelets magnétiques et ceux portant sur les travaux visés dans la soumission. Il ajoute que les frais relatifs à cet achat doivent être considérés en tant que dépenses d'exploitation (et sont par ailleurs récurrents).

Quant aux commandes auprès de la société Burotrend, le représentant du CNSC explique qu'elles ont été réalisées dans le respect des différentes professions relevées à l'article 161 de l'ancienne loi sur les marchés publics. Il signale que cet article a été modifié dans la nouvelle loi sur les marchés publics.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaite que la législation sur les marchés publics soit appliquée avec la plus grande rigueur par l'ensemble des établissements publics.

9.4 Dette envers l'Administration des Bâtiments publics

En 2002, le Centre national sportif et culturel a reçu d'un fournisseur des notes de crédit pour un montant total de 27.189 euros. Celles-ci se rapportaient à des factures prises en charge par l'Administration des Bâtiments publics dans le cadre du financement de la construction du CNSC par le biais de la loi de garantie. Partant, le Centre a comptabilisé au niveau de ses comptes une dette envers l'Administration des Bâtiments publics du même montant.

En 2008, sur base d'une décision interne, le CNSC a finalement extourné la dette envers l'Administration des Bâtiments publics et comptabilisé les 27.189 euros en provision pour gros œuvres et installations.

La Cour demande que la somme en question soit remboursée à la Trésorerie de l'Etat.

Le CNSC indique, dans sa réponse écrite, que les notes de crédit qui lui ont été adressées par la société concernée ont été transmises à l'Administration des Bâtiments publics par fax le 5 août 2002 et par courrier le 12 août 2002. Nonobstant, l'Administration des Bâtiments publics a procédé au règlement desdites factures.

Lorsque la société en question a remboursé ces sommes au CNSC le 28 novembre 2002, le CNSC a alerté l'Administration des Bâtiments publics de cette imputation erronée par bordereau en date du 11 décembre 2002. Or, la ligne de crédit avait été entre-temps clôturée par l'Administration des Bâtiments publics en tenant compte de cette somme dans le décompte final. C'est pourquoi le CNSC a extourné ce montant et l'a affecté en provision

pour gros œuvre et installations afin qu'il soit utilisé dans le respect de l'objectif initial d'équipement du Centre. En l'absence de justificatif comptable, le Centre n'est pas en mesure de procéder à un quelconque paiement.

Au cours de la réunion du 11 juillet 2011, la Commission avait souhaité que le courrier adressé par le CNSC à l'Administration des Bâtiments publics (ainsi que la réponse de l'Administration), lui demandant de lui fournir une pièce comptable dans le but du remboursement du montant perçu, lui soit communiqué.

Par le biais d'un courrier transmis à la Commission le 13 septembre 2011, cette dernière est informée du fait que le CNSC procédera dans les prochains jours au remboursement du montant concerné sur un compte de la Trésorerie de l'Etat, suivant les indications fournies par l'Administration des Bâtiments Publics.

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

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'établissement public sous rubrique pour les exercices 2007 et 2008.

10.1 Parts dans des entreprises liées

Dans ses rapports précédents, la Cour avait constaté d'un côté l'absence de base légale pour la prise de participations dans d'autres sociétés et de l'autre côté des résultats financiers négatifs pour de nombreuses sociétés liées.

La loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes dispose que *«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.»*

D'un point de vue financier, la Cour constate qu'en 2007, la situation financière de ces entreprises n'a guère changé par rapport aux exercices précédents. En effet, la majorité des entreprises liées a clôturé l'exercice 2007 par un résultat négatif et le résultat global des entreprises liées est également négatif.

Par contre, pour 2008, la Cour constate une certaine amélioration des résultats par rapport aux exercices précédents. Cependant, la Cour tient à souligner que d'un point de vue comptable, les parts du Fonds dans les entreprises liées font en 2008 toujours l'objet d'une correction de valeur de quelque 527.000 euros due aux pertes répétées de ces entreprises les années précédentes.

Dans sa réponse écrite, le Fonds souligne que la situation globale continue de s'améliorer et que les parts du Fonds dans les entreprises liées font l'objet, au 31 août 2010, d'une correction de valeur due aux pertes reportées de seulement 358.000 euros.

10.2 Jetons de présence de la commission permanente d'attribution de logements

Ce point fait l'objet du point 2 de la partie I du présent rapport.

La commission permanente d'attribution de logements créée auprès du Fonds a pour objet d'examiner les demandes introduites en vue de l'attribution d'un logement et de procéder au classement des candidats au sens des dispositions du règlement grand-ducal du 16 novembre 1998.

Un arrêté du comité-directeur du Fonds du 9 avril 2002 prévoit l'attribution d'une indemnité de 17,35 euros par vacation aux membres et aux experts de cette commission. La Cour avait constaté que les membres de la commission permanente avaient été indemnisés en 2005 et 2006 pour un montant total de quelque 2.500 euros. Lors des exercices suivants, le Fonds a procédé aux paiements de jetons de présence et ceci à raison de 1.145,10 euros en 2007 et 1.388 euros en 2008.

La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat dispose dans ses articles 20 et 22 que *«le fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé en vertu d'une disposition légale ou d'une disposition réglementaire prise en vertu d'une loi » et qu' « en dehors de son traitement, aucune rémunération n'est accordée à un fonctionnaire, sauf dans les cas spécialement prévus par les lois ».*

La Cour avait constaté que l'article 61 de la loi organique ne prévoit que l'indemnisation des membres du comité-directeur et non pas de ceux d'une commission permanente d'attribution de logements. De plus, la Cour des comptes tient à signaler que ces indemnités ne sont pas prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, la Cour n'a toujours pas eu communication de pièce concernant l'approbation de ces indemnités par le ministère de tutelle.

La Cour réitère sa recommandation de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.

10.3 Dépenses inappropriées

Ce point fait l'objet du point 3 de la partie I du présent rapport.

Entre 2000 et 2006, la Cour avait déjà relevé des dépenses qu'elle a considérées comme inappropriées par rapport aux missions du Fonds définies à l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Par ailleurs, dans son rapport du 17 mai 2010 au sujet du rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – années 2005 et 2006, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'est ralliée à l'observation de la Cour des comptes concernant des dépenses inappropriées et elle a insisté sur le respect des recommandations de la Cour des comptes en la matière.

Pour les exercices 2007 et 2008, la Cour a de nouveau décelé pareilles dépenses pour un montant total de 65.238 euros. (Pour le détail, l'annexe du rapport spécial de la Cour des

comptes, est consultable auprès de la secrétaire de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire).

10.4 Prime unique des membres et secrétaire du comité-directeur

Ce point fait l'objet du point 2 de la partie I du présent rapport.

En 2007, les membres et la secrétaire du comité-directeur ont bénéficié d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle pour un montant total de 833,84 euros et pour l'exercice 2008, le total des primes uniques s'élevait à 904,97 euros.

L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les différentes indemnités du comité directeur ne prévoit pas le paiement d'une prime unique. De même, la Cour n'a pas eu communication de pièce concernant l'approbation de cette prime unique par le ministère de tutelle.

La Cour signale également que cette prime unique de 0,9% est prévue par la loi du 7 novembre 2007 concernant l'accord salarial dans la fonction publique et qu'elle s'applique aux traitements barémiques. Il en découle que le Fonds ne fait pas partie du champ d'application de la loi précitée et les indemnités mensuelles des membres du comité-directeur ne correspondent pas à des traitements barémiques au sens de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par conséquent, la Cour recommande au Fonds de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi portant création de l'établissement public.

10.5 Approbation du ministre de tutelle

L'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement précise que le Fonds est placé sous la tutelle du membre du Gouvernement ayant le logement dans ses attributions et à ces fins le ministre de tutelle doit notamment approuver les budgets annuels, les comptes annuels et l'engagement du personnel.

La Cour a constaté que l'approbation ministérielle des comptes annuels de 2007 et 2008, du budget de fonctionnement et d'investissement pour l'exercice 2008, ainsi que les nominations de deux concierges font défaut. En effet, lors du contrôle, la Cour n'a pas eu communication de pièces concernant l'approbation de ces documents par le ministère de tutelle.

Le Fonds rappelle, dans sa réponse écrite, l'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, qui stipule que « La présentation des budgets et comptes annuels est arrêtée, sur avis du Ministre des Finances, par le membre du Gouvernement ayant le logement dans ses attributions ».

La longueur et la complexité de la procédure à suivre explique que, après un long échange d'informations et d'explications entre le Ministère des Finances, l'Inspection Générale des Finances, le Fonds du Logement et le Ministère du Logement, le Ministre du Logement vient seulement d'approuver les documents en question le 4 novembre 2010.

Quant au budget de fonctionnement et d'investissement pour l'exercice 2008, il a été approuvé le 19 juillet 2007.

Concernant les autorisations manquantes au sujet de l'engagement de deux concierges, le Fonds reconnaît qu'il n'a pas interprété la loi comme il se devait, considérant les concierges comme des collaborateurs à part, du fait qu'ils ne travaillaient pas physiquement au siège du Fonds et qu'ils exerçaient des horaires de travail réduits.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire insiste pour qu'il soit fait en sorte qu'à l'avenir les budgets annuels, les comptes annuels et les décisions d'engagement du personnel du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat soient toujours soumis au ministre de tutelle pour approbation.

10.6 Convention de subventionnement

Le règlement grand-ducal du 13 mars 2008 modifiant et complétant le 8^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat dispose que pour chaque projet du programme une convention de subventionnement est à établir. Cette convention énonce notamment les conditions d'octroi et l'importance du montant maximum de la participation étatique pour le projet en question, tout comme les droits et les obligations principales du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'Etat. Par ailleurs, l'article 5 (3) dudit règlement précise qu'une tranche de la participation étatique ne pourra être liquidée qu'après signature de cette convention par le promoteur et le ministre.

Pour les exercices 2007 et 2008, la Cour a constaté que malgré l'absence de ces conventions, des subventions ont été payées au Fonds concernant des projets du 8^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

La Cour recommande que ces conventions de subventionnement soient prises dans les meilleurs délais.

Le Fonds, dans sa réponse écrite, déclare qu'en septembre 2009 le ministère de tutelle a transmis les premières conventions de subventionnement au Fonds. Dorénavant, elles sont transmises régulièrement dans les délais.

11. Centre de prévention des toxicomanies

La Cour des comptes a procédé au contrôle du Centre de prévention des toxicomanies pour les exercices 2007 et 2008.

11.1 Procédure d'autorisation et de déclaration des frais de route et de séjour

Si le Centre se conforme en matière de frais de route et de séjour aux règles existant au sein de l'Etat, il n'utilise pas de formulaires standardisés pour l'engagement et la déclaration de ces frais et ne dispose pas d'une procédure écrite.

Dès lors, la Cour des comptes recommande de fixer par écrit une procédure d'autorisation et de déclaration des frais de route et de séjour.

Dans sa réponse écrite, le Centre de prévention des toxicomanies signale qu'il s'en tiendra aux recommandations de la Cour de comptes.

12. Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS)

La Cour des comptes a procédé au contrôle de l'établissement public sous rubrique pour les exercices 2007 et 2008.

12.1 Dépenses non éligibles

Ce point fait l'objet du point 3 de la partie I du présent rapport.

Au cours de l'année 2008, le Centre a organisé pour le bien-être de son personnel des cours de yoga dont le coût total s'est élevé à 2.700 euros.

En août 2008, à l'occasion du départ en retraite d'un de ses employés, le Centre a fait un cadeau (collier, boucles d'oreilles et bague) dont le montant s'est élevé à 1.100 euros.

La Cour recommande, comme déjà lors de son contrôle portant sur l'exercice 2006, de ne plus utiliser les moyens financiers du Centre pour de telles dépenses.

13. Centre de Musiques Amplifiées (CMA)

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du « Centre de Musiques Amplifiées » pour les exercices 2007, 2008 et 2009.

13.1 Dépenses inappropriées

Ce point fait l'objet du point 3 de la partie I du présent rapport.

Lors de son contrôle portant sur l'exercice 2005, la Cour avait déjà relevé des dépenses qu'elle a considérées comme inappropriées par rapport aux missions du CMA définies à l'article 2 de la loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées ».

Par ailleurs, dans son rapport du 17 mai 2010 au sujet du rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – années 2005 et 2006, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'est ralliée à l'observation de la Cour des comptes concernant des dépenses inappropriées et elle insiste sur le respect des recommandations de la Cour des comptes en la matière.

Pour les exercices 2007 à 2009, la Cour a de nouveau décelé pareilles dépenses pour un montant total de 11.450 euros (pour le détail, voir l'annexe consultable auprès de la secrétaire de la Commission).

La Cour tient à noter qu'elle avait déjà souligné lors du contrôle d'autres établissements publics que les dépenses sont réservées exclusivement à l'exécution des missions prévues par les lois organiques respectives.

13.2 Une ligne de crédit non couverte par la loi organique

En 2005, le CMA avait procédé à l'ouverture d'une ligne de crédit de 500.000 euros. Afin de renouveler cette ligne, le contrat d'ouverture de crédit prévoit que l'établissement public s'engage à remettre annuellement à la banque l'extrait de la loi budgétaire renseignant sur la dotation étatique du CMA. La Cour avait constaté que le compte courant du CMA avait été dépassé de 254.106 euros au 31 décembre 2005 et de 428.339 euros au 31 décembre 2006.

L'analyse bilantaire des exercices suivants a fait ressortir que le compte courant du CMA a de nouveau été dépassé et ceci de 424.496 euros au 31 décembre 2007, de 716.616 euros au 31 décembre 2008 et de 648.232 euros au 31 décembre 2009.

Vu le solde débiteur du compte courant en décembre 2008, une convention de découvert a été conclue entre la banque et le CMA autorisant un dépassement temporaire de la ligne de crédit (date d'expiration 31 janvier 2009) et ceci à hauteur de 250.000 euros. Cette procédure a été répétée en novembre 2009 (date d'expiration 31 janvier 2010).

En 2009, l'accroissement de la dette a uniquement été freiné suite à une augmentation de la dotation budgétaire pour frais de fonctionnement, qui est passée de 1,87 millions d'euros en 2008 à 2,41 millions d'euros en 2009 (croissance de 28,7 %). Par ailleurs, comparée à la contribution financière de l'Etat, la ligne de crédit équivaut à 38,3% de la dotation budgétaire globale pour l'exercice 2008 et à 26,9% de celle pour 2009.

Comme le recours à un emprunt n'est pas autorisé par la loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées », la Cour réitère sa recommandation de faire inscrire dans la loi organique la possibilité de recourir à des emprunts, des avances en compte courant ou des lignes de crédit par approbation du ministre de tutelle, à l'instar d'autres établissements publics.

Dans sa réponse écrite, le CMA estime qu'il s'agit d'une avance en compte courant, et non pas d'un emprunt, comme il l'a déjà exprimé lors des précédents contrôles de la Cour.

Il relève que, dès ses débuts, les dotations de l'Etat ont tout au juste permis de financer l'activité de l'établissement alors que la constitution de fonds propres et donc d'un fonds de roulement n'a jamais été possible, malgré une gestion rigoureuse des budgets.

Or, étant donné que l'activité d'organisation de concerts demande le paiement d'acomptes assez subséquents, au-delà de l'exercice clôturé, et génère un chiffre d'affaires important, l'absence d'un fonds de roulement l'oblige d'avoir régulièrement recours à une avance en compte courant.

Le CMA souligne par ailleurs, que la loi portant création du Centre fait une énumération non-exhaustive des moyens de ressources financières de sorte qu'à son avis, le recours à la ligne de crédit, motivée par des besoins de trésorerie, est compatible avec les dispositions légales.

Néanmoins, le CMA va demander aux autorités compétentes la mise en œuvre des recommandations de la Cour, à toutes fins utiles.

Au cours de la réunion du 28 mars 2011, la Cour des comptes a considéré que, sur base des données financières des dernières années, la suffisance de la dotation étatique annuelle accordée au CMA était discutable.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient les recommandations de la Cour des comptes.

13.3 Approbation du ministre de tutelle

L'article 4 de la loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé «Centre de Musiques Amplifiées», dispose que le conseil d'administration prend toutes les décisions en relation avec la gestion de l'établissement, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle pour ce qui est des points suivants :

- a) la politique générale du Centre dans l'accomplissement de sa mission ;
- b) l'engagement et le licenciement du directeur et du personnel dirigeant ;
- c) la grille des emplois et leur classification ainsi que le niveau de rémunération du personnel;
- d) l'acceptation et le refus des dons et legs ;
- e) les budgets d'exploitation et d'investissement et les comptes de fin d'exercice ;
- f) les conventions à conclure avec l'Etat ;
- g) les actions judiciaires qui sont intentées et défendues au nom de l'établissement par le président du conseil d'administration qui représente l'établissement dans tous les actes publics et privés.

Tout d'abord, la Cour a constaté que pour les exercices 2007 à 2009 les approbations ministérielles de la politique générale annuelle du CMA, de l'engagement et du licenciement des différents responsables techniques et logistiques ont fait défaut.

Au cours des dernières années, la grille des emplois et leur classification ainsi que le niveau de rémunération du personnel ont été modifiés. En 2008, le conseil d'administration a décidé d'attribuer une prime correspondant à un mois de salaire au directeur général et au responsable administratif et financier, sans que la Cour n'ait eu communication de pièces concernant l'approbation de ces décisions par le ministère de tutelle.

La Cour exige que les décisions du conseil d'administration visées à l'article 4 soient approuvées de manière explicite par l'autorité de tutelle.

De plus en 2008, un nouveau contrat d'une durée de trois ans a été conclu entre le CMA et un réviseur d'entreprise, dont la désignation par le Conseil de Gouvernement, tel que prévue à l'article 7 (2) de la loi du 26 mai 2004, fait défaut.

Dans sa réponse écrite, le CMA signale qu'il était d'avis que, d'une part, les communications avec le Ministre de tutelle et, d'autre part, la présence de représentants du Ministre de tutelle au sein du conseil d'administration de l'établissement, étaient suffisantes pour justifier l'approbation des points soulevés par votre Cour. A la suite des discussions qui ont eu lieu

lors du contrôle par la Cour, il a cependant tout mis en œuvre afin qu'à l'avenir ses observations soient respectées.

Il en va de même des décisions relatives aux questions de personnel. En effet, tant la grille des emplois que leur classification et le niveau de rémunération se trouvent de manière détaillée et explicite dans les propositions de budget que le CMA transmet au Ministre de tutelle et qui sont approuvées, notamment dans le cadre de l'adoption de la loi relative au budget de l'Etat. Les primes évoquées sont décidées, suite à une évaluation des résultats, par le conseil d'administration, dans lequel le Ministère de la Culture compte deux représentants, puis renseignés dans le cadre des comptes de fin d'exercice, qui, eux, sont approuvés en conseil de gouvernement.

Néanmoins, le CMA se conformera aux observations de la Cour.

13.4 Avis de la Commission des soumissions

Selon l'article 16 (3) de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, « si un pouvoir adjudicateur se propose de recourir, pour un marché estimé, hors TVA, à plus de 25.000 euros, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1er janvier 1948, à une soumission restreinte sans publication d'avis ou à un marché négocié, il doit au préalable solliciter l'avis de la Commission des soumissions. »

Pour 2009, la Cour constate que pour un marché public de fourniture d'équipements de sonorisation pour la grande salle du CMA, qui a été attribué par le biais d'un marché négocié, l'avis de la Commission des soumissions fait défaut.

La Cour exige le respect des dispositions de la législation sur les marchés publics.

Le CMA, dans sa réponse écrite, prend bonne note des observations de la Cour et s'y conformera.

13.5 Application de la loi sur les marchés publics

La Cour a constaté que les décisions du conseil d'administration, inscrites dans les procès verbaux de ses réunions, autorisant le recours aux marchés négociés ne sont pas toujours motivées. A titre d'exemple, la justification manquait notamment pour les marchés négociés en matière d'assurance, de location d'équipement technique, d'engagement ponctuel de personnel technique et de sécurité.

Par ailleurs, la Cour a constaté qu'au cours d'une même année, pour un même objet, des travaux de nature identique ont été commandés auprès d'un même entrepreneur pour un montant total dépassant le seuil prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi sur les marchés publics et dépassant également le seuil prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics. Dans le cadre de concerts ou manifestations au CMA, il s'agit de travaux de nettoyage et de services de mise à disposition de personnel auxiliaire.

Dans sa réponse écrite, le CMA indique que quant aux marchés négociés et la motivation explicite des décisions du conseil d'administration, il a bien noté les observations de la Cour et il s'y conformera.

Quant aux marchés publics, il souligne que l'activité de l'établissement n'est pas planifiée et planifiable de longs mois à l'avance, de sorte qu'au début de l'année, il est impossible de connaître le volume exact de concerts et le volume de personnel requis pour travailler lors des concerts qui se programment au long de l'année. Pareillement, il est impossible de connaître le rapport entre les concerts organisés par notre établissement et ceux organisés par des organisateurs externes.

En conséquence de ce qui précède, le CMA ne peut connaître le volume prévisionnel de prestations d'une certaine nature que vers la fin de l'année. Or, pour l'année suivante, ce volume est soumis à nouveau aux mêmes incertitudes.

Par ailleurs, il souligne que le CMA a procédé par voie de soumission publique dans les matières qui se sont prêtées à cette procédure et pour lesquelles le volume a pu être connu à l'avance, ceci conformément aux discussions que les responsables de la gestion de l'établissement ont pu avoir avec les agents de la Cour dans le cadre des contrôles précédents de cette dernière. Pour les autres travaux, dont le volume est inconnu au début de l'année, il avait été évoqué lors des prédites discussions qu'il serait possible de subdiviser les volumes de prestations, même effectués par un même fournisseur, suivant la nature du travail presté, afin de déterminer la nécessité de recourir à la procédure de marché public. L'évaluation effectuée par les services du CMA n'a pas révélé le besoin d'une telle procédure en fonction de ces critères.

Le CMA mentionne qu'il a procédé par soumission publique dans le domaine de la sécurité statique.

Toutefois, il a bien noté les observations de la Cour quant aux domaines visés et notamment le fait que lors du présent contrôle, la répartition en fonction de la nature des services n'est pas appropriée concernant les services visés. Il s'engage donc à se conformer aux observations de la Cour.

Le CMA souligne finalement que si les années 2005 et 2006 étaient à considérer comme phase de lancement de l'activité du CMA, les années 2007 à 2009 ont constitué l'entrée progressive en rythme de croisière, années lors desquelles les procédures d'administration courante se sont consolidées. A la suite du contrôle effectué par la Cour relatif aux exercices 2007 à 2009, le CMA s'empresse d'ajuster les procédures existantes par rapport aux points soulevés par la Cour.

14. Communauté des Transports (CdT)

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de la Communauté des Transports pour les exercices 2007 et 2008.

14.1 Livres de caisse

Les comptes annuels de la CdT font état de trois caisses. Les soldes des caisses au 31 décembre des deux exercices n'ont pas pu être réconciliés avec les livres de caisse. Un des trois livres de caisse faisait défaut. La Cour exige la tenue de livres de caisse en bonne et due forme, concordant avec les comptes annuels.

Dans sa réponse écrite, la CdT déclare que les livres de caisse ont été vérifiés et les erreurs ont pu être identifiées. Les différences de caisse ont été passées dans les produits, respectivement pertes au 1^{er} janvier 2008.

En ce qui concerne le livre de caisse faisant défaut, la CdT explique qu'il ne s'agit pas d'une caisse proprement dite. La fiduciaire a proposé à la CdT de passer une écriture de régularisation en 2010.

La direction de la CdT a réagi immédiatement en introduisant une procédure de double contrôle mensuel, afin d'assurer la cohérence entre le livre de caisse et la caisse physique, ceci afin d'éviter à l'avenir ce genre d'erreurs.

14.2 Comptabilisation des biens d'utilisation durables

Selon l'article 10 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, « la comptabilité de la CdT est tenue suivant les principes et les modalités de la comptabilité commerciale. Les comptes sociaux sont établis conformément aux dispositions de la section XIII de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. » (dispositions abrogées et remplacées par la loi du 19 décembre 2002)

La CdT a acquis au cours de la période sous revue des biens d'une certaine valeur destinés à servir de façon durable à son activité. Conformément à l'article 39 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, ces éléments sont à inscrire dans les comptes au niveau de l'actif immobilisé. La Cour constate cependant que la CdT n'a pas effectué d'écritures comptables pour immobilisations corporelles et immobilisations incorporelles au cours des exercices 2007 et 2008. Aussi, un inventaire du matériel n'est pas établi. La Cour recommande dès lors que la CdT procède dorénavant à la comptabilisation à l'actif immobilisé de ces acquisitions et tienne un inventaire.

Dans sa réponse écrite, la CdT explique que, sur conseil de son réviseur, la direction de la CdT a adopté volontairement cette méthode comptable. Le réviseur argumente comme suit :

« Au moment de l'établissement des comptes pour le 2^e exercice de votre société, il a été décidé par les responsables de la CdT, le comptable de l'époque et moi-même, de considérer les investissements liés à des projets budgétisés comme frais.

Cette façon de comptabiliser représentait au mieux l'activité effective de la société, qui était de financer des activités dans le domaine des transports par des subsides de la part du gouvernement couvrant exactement l'ensemble de ces frais.

Des investissements éventuels non liés à des budgets ou destinés à une utilisation plus générale et ayant une valeur vénale effective à la fin d'une année avaient été comptabilisés comme immobilisations, subissant un amortissement. (exemple : voiture)

D'autre part la très grande majorité de ces frais ne représentait même pas du matériel existant physiquement, mais était constituée de services rendus à la société (honoraires, etc.), donc de l'incorporel.

La comptabilisation d'immobilisations incorporelles, n'ayant par définition aucune valeur éventuelle de revente, suit un certain nombre de règles, dont la plus importante est la certitude de pouvoir procurer dans un avenir certain des résultats financiers pour la société. (la reprise de ces frais au niveau du compte de P/P pourra aussi se justifier par le principe de prudence à appliquer à l'établissement des comptes, tel que prévu par la loi).

En dernier lieu je tiens à souligner qu'une comptabilisation à l'actif du bilan de l'ensemble des frais et la prise en compte d'un amortissement annuel aurait nécessité la considération du subside, directement lié et identique en montant, en déduction du poste d'actif concerné et l'annulation du montant de l'amortissement et en fin de compte une situation exactement identique à celle qui existe maintenant.

Je reste toujours d'avis que la méthode de comptabilisation appliquée représente la meilleure façon de représenter l'image fidèle (principe repris dans la loi commerciale) de la situation comptable de la CdT.

Il est bien entendu que si la politique d'investissement de la CdT évoluait (ex : investissements financés par fonds propres), la méthode choisie serait à revoir. »

14.3 Séparation des exercices comptables

Pour les exercices sous revue, les sommes dues à titre d'indemnités ne sont pas payées aux membres du Conseil d'administration au cours de l'exercice pour lequel elles sont dues. En 2007, le paiement de 32,4 % des indemnités a été reporté à l'exercice suivant. En 2008, 48,5% des indemnités n'ont pas été décaissées. L'imputation comptable est effectuée sur base des paiements. La Cour recommande d'appliquer à l'avenir le principe comptable de la séparation des exercices et de provisionner les dépenses précitées.

La CdT, dans sa réponse écrite, n'a pas d'objections à formuler sur ce point et procédera à l'avenir aux provisionnements nécessaires.

14.4 Marchés publics

La Cour constate que les décisions motivées du Conseil d'administration (organe habilité à engager le pouvoir adjudicateur) justifiant le recours au marché négocié ou à la soumission restreinte sans publication d'avis font défaut. La Cour exige l'application de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics, en particulier en ce qui concerne la procédure d'autorisation par le Conseil d'administration décrite à l'article 9 tiret 3.

Dans sa réponse écrite, la CdT n'a pas d'objections à formuler sur ce point et veillera à l'avenir à mieux formaliser les décisions motivées du Conseil d'administration dans le cadre de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics.

14.5 Approbation de la grille des emplois

Au cours de la réunion du 25 novembre 2008, le Conseil d'administration de la CdT a marqué son accord unanime à une adaptation du salaire de trois employés. L'article 13 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics prévoit que les décisions prises par le Conseil d'administration de la CdT concernant la grille des emplois, leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération du personnel sont soumises pour approbation au Gouvernement en conseil. Or, une telle demande n'a pas été adressée au Gouvernement en conseil.

La CdT, dans sa réponse écrite, n'a pas d'objections à formuler sur ce point et tâchera de régulariser cette situation.

14.6 Calcul des salaires

Le Conseil d'administration de la CdT a décidé lors de sa réunion du 26 juin 2007 que « les grilles salariales des employés soient adaptées suivant le modèle des employés de l'Etat ». La Cour constate que le calcul des rémunérations de plusieurs agents de la CdT n'a pas été effectué de manière correcte. Il y a lieu de redresser ces erreurs de calcul.

Dans sa réponse écrite, la CdT explique que, comme les salariés de la CdT ont tous le statut d'employé privé, la direction de la CdT était convaincue de disposer d'une certaine flexibilité en ce qui concerne la rémunération de son personnel. Toutefois, il a toujours été veillé à s'adapter le plus possible au modèle des employés de l'Etat en matière de rémunération. Nonobstant, la direction de la CdT s'efforcera à régulariser cette situation.

Partie V :

Recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

15. Vers une loi-cadre en matière de création et d'organisation d'établissements publics (pages 3-4)

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis qu'une législation adaptée s'impose et souhaite donc être tenue au courant de l'évolution des travaux du Gouvernement en matière d'élaboration d'une loi-cadre précisant les modalités générales de création et de fonctionnement des établissements publics.

16. Réserve spéciale pour investissements réalisée par le Centre national sportif et culturel (CNSC) (point 1, page 5):

La Commission constate d'une part, sur base des déclarations du Ministre des Sports, que le niveau des réserves accumulées par le CNSC a fortement baissé et qu'une accumulation de

réserves, semblable à celle des dernières années, est plutôt improbable à l'avenir. Elle apprécie, d'autre part, que l'accumulation des réserves par les établissements publics soit davantage observée par le Ministère des Finances. Elle demande à la Cour des comptes de poursuivre ses contrôles afférents au cours des prochaines années.

17. Paiement d'indemnités non conformes à la législation (point 2, page 9) :

CVCE : La Commission souhaite enfin connaître le résultat de la consultation évoquée au point 2.3 CVCE du présent rapport, ainsi que la « solution », conforme à la législation en vigueur et permettant en même temps d'honorer l'engagement, le professionnalisme et la responsabilité de la directrice du CVCE, que le conseil d'administration a élaboré avec le ministère de tutelle.

Elle déplore fortement que son dernier courrier à ce sujet, datant du 17 juin 2011, soit resté sans réponse.

De façon générale, la Commission soutient la recommandation de la Cour des comptes de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.

18. Dépenses inappropriées (point 3, page 12):

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire partage l'avis de la Cour des comptes quant au caractère inapproprié de la plupart des dépenses évoquées au point 3.1 du présent rapport. Selon elle, le financement d'un repas de fin d'année peut encore être accepté à condition que les montants y relatifs restent dans la limite du raisonnable.

19. Situation des agents de l'Université rémunérés directement par l'Etat (point 8.6, page 28):

Tout comme la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'interroge quant au lieu de travail des personnes payées à partir des articles budgétaires de l'Université au moment de son contrôle. Elle souhaiterait obtenir des clarifications à ce sujet de la part du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

20. Respect de la législation sur les marchés publics (point 9.3, page 29 et autres):

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaite que la législation sur les marchés publics soit appliquée avec la plus grande rigueur par l'ensemble des établissements publics.

21. Approbation du ministre de tutelle – Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (point 10.5, page 34) :

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire insiste pour qu'il soit fait en sorte qu'à l'avenir les budgets annuels, les comptes annuels et les décisions d'engagement du personnel du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat soient toujours soumis au ministre de tutelle pour approbation.

22. Responsabilité des représentants de l'Etat au sein des Conseils d'administration des établissements publics :

La Commission demande au Gouvernement de rappeler aux représentants des ministères exerçant un mandat d'administrateur au sein du Conseil d'administration d'un établissement public, que le contrôle du respect de la législation en vigueur par l'établissement public fait partie de leurs missions.

Luxembourg, le 13 février 2012

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Gast GIBERYEN