

# CHAMBRE DES DEPUTES

---

\* \* \*

## Rapport spécial sur les établissements publics 2024

\* \* \*

### Rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire (29/06/2026)

\* \* \*

La commission se compose de: M. Franz Fayot, Président ; M. Gérard Schockmel, Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Guy Arendt, André Bauler, Dan Biancalana, Jeff Boonen, Sven Clement, Félix Eischen, Patrick Goldschmidt, Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, MM. Fred Keup, Mmes Sam Tanson et Stéphanie Weydert, Membres.

#### Table des matières

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Considérations générales .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>Antécédents des travaux de la Commission.....</b>                                  | <b>3</b>  |
| <b>III.</b> | <b>Résultats détaillés du contrôle de la Cour et recommandations afférentes .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>A.</b>   | <b>Centre de Musiques Amplifiées .....</b>  | <b>3</b>  |
| 1.          | Suivi des contrôles des exercices précédents .....                                    | 3         |
| 2.          | Contrôle portant sur les exercices 2018 et 2020.....                                  | 5         |
| 3.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 7         |
| <b>B.</b>   | <b>Corps grand-ducal d'incendie et de secours .....</b>                               | <b>8</b>  |
| 1.          | Règlements et procédures .....  | 8         |
| 2.          | Transfert de biens meubles et immeubles .....   | 8         |
| 3.          | Transfert du personnel .....  | 10        |
| 4.          | Légalité et régularité.....   | 10        |
| 5.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 14        |
| <b>C.</b>   | <b>Fonds Culturel National .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.          | Contrôle de la Cour .....   | 15        |
| 2.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 17        |
| <b>D.</b>   | <b>Fonds de solidarité viticole .....</b>   | <b>17</b> |
| 1.          | Contrôle de la Cour .....   | 17        |
| 2.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 21        |
| <b>E.</b>   | <b>Fonds du Logement .....</b>  | <b>21</b> |
| 1.          | Suivi des contrôles des exercices précédents .....                                    | 21        |
| 2.          | Contrôle concernant les exercices 2018 à 2020 .....                                   | 25        |
| 3.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 26        |
| <b>F.</b>   | <b>Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg .....</b>            | <b>27</b> |
| 1.          | Suivi des contrôles des exercices antérieurs .....                                    | 27        |
| 2.          | Contrôle des exercices 2018 à 2021.....   | 31        |
| 3.          | Constatations et recommandations de la Commission .....                               | 34        |
| <b>G.</b>   | <b>Fonds national de solidarité.....</b>  | <b>36</b> |
| 1.          | Suivi des contrôles antérieurs .....  | 36        |
| 2.          | Contrôle concernant les exercices 2018 à 2022 .....                                   | 36        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 3.         | Constatations et recommandations de la Commission .....                                      | 37        |
| <b>H.</b>  | <b>Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue....</b>  | <b>37</b> |
| 1.         | Suivi des contrôles antérieurs .....   | 37        |
| 2.         | Contrôle portant sur les exercices 2018 à 2021.....  | 40        |
| 3.         | Constatations et recommandations de la Commission .....                                      | 42        |
| <b>I.</b>  | <b>Média de service public 100,7 .....</b>   | <b>42</b> |
| 1.         | Suivi des contrôles antérieurs .....   | 43        |
| 2.         | Contrôle des exercices 2019 à 2022.....  | 45        |
| 3.         | Constatations et recommandations de la Commission .....                                      | 46        |
| <b>IV.</b> | <b>Conclusions générales de la Commission.....</b>   | <b>46</b> |
| <b>A.</b>  | <b>Remarque préliminaire.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>B.</b>  | <b>Constatations et recommandations générales .....</b>                                      | <b>47</b> |
| 1.         | Respect de la Loi sur les marchés publics .....  | 47        |
| 2.         | Efforts en matière d'amélioration de la gestion budgétaire et financière .....               | 48        |
| 3.         | Respect du principe de légalité pour le versement d'indemnités ou de jetons de présence..... | 48        |
| 4.         | Respect et revue des lois organiques .....   | 49        |
| 5.         | Suivi des recommandations de la Cour.....  | 50        |

## **I. Considérations générales**

Conformément aux dispositions des lois organiques portant création de certains établissements publics, la Cour des comptes (ci-après « Cour ») a procédé au contrôle de leur gestion financière et à l'examen de leurs comptes pour la période 2016 à 2022.

Les contrôles de la Cour ayant donné lieu à des constatations et recommandations de sa part et repris dans le présent rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire (ci-après « Commission ») concernent les établissements publics suivants :

- Centre de Musiques Amplifiées,
- Corps grand-ducal d'incendie et de secours,
- Fonds Culturel National,
- Fonds de solidarité viticole,
- Fonds du Logement,
- Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg,
- Fonds national de solidarité,
- Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue,
- Média de service public 100,7.

La Cour n'a pas formulé de constatations ou de recommandations à l'égard des établissements qui suivent :

- Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg pour l'exercice 2020,
- Communauté des transports pour les exercices 2018 à 2021,
- Caisse de consignation pour les exercices 2019 et 2020.

## **II. Antécédents des travaux de la Commission**

La Cour a présenté son rapport spécial sur les établissements publics 2024 aux membres de la Commission au cours de la réunion du 11 novembre 2024.

Monsieur Gérard Schockmel a été désigné rapporteur au cours de la réunion du 11 novembre 2024.

Le projet de rapport a été présenté et adopté au cours de la réunion de la Commission du 29 juin 2026.

## **III. Résultats détaillés du contrôle de la Cour et recommandations afférentes**

Les objectifs de contrôle de la Cour ont tous consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

### **A. Centre de Musiques Amplifiées<sup>1</sup>**

Le contrôle de la Cour relatif au Centre de Musiques Amplifiées (ci-après « CMA ») est basé sur l'article 7, paragraphe 5, de la loi modifiée du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées ».

#### **1. Suivi des contrôles des exercices précédents**

##### *a) Marchés publics*

#### **Constatations de la Cour relatives aux marchés publics**

La Cour avait constaté lors des contrôles des exercices précédents que certains services contractés par le CMA n'avaient pas fait l'objet d'un marché public.

Pour le contrôle des exercices sous revue, la Cour constate que le CMA ne s'est toujours pas conformé à son obligation de procéder à un marché public pour ses services de mise à disposition de personnel auxiliaire, à savoir des monteuses pour l'installation de chaises dans les salles, le montage des scènes ainsi que les installations de sons et de luminaires (*chairhands, rigger, stagehands*), les services de surveillance dans le cadre de manifestations au CMA ainsi que les services de surveillance et de gardiennage du bâtiment du CMA.

La Cour réitère sa recommandation au CMA de se conformer à la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (ci-après « Loi sur les marchés publics »).

#### **Observations du CMA relatives aux marchés publics**

Dans sa prise de position, le CMA indique avoir pris bonne note de la recommandation de la Cour relative à la conclusion de marchés publics. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que le souci du CMA est d'assurer la sécurité des utilisateurs des locaux mis à disposition lors d'événements publics. De ce fait, un appel d'offre public standard n'est pas toujours possible. Néanmoins le CMA s'engage à ajuster sa politique d'appel d'offre de façon à mieux documenter sa conformité avec la réglementation des marchés publics. Le CMA formalisera les différentes procédures concernées dans le courant du 2<sup>ème</sup> semestre 2023 et procédera à des appels d'offres publics dès que la situation *post* pandémie est stabilisée.

---

<sup>1</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.6-11

## b) Procédures de caisse

### Constatations de la Cour relatives aux procédures de caisse

Dans ses contrôles précédents, la Cour avait recommandé la mise à jour de la procédure de caisse afin de tenir compte de la création d'une caisse supplémentaire pour comptabiliser les recettes liées au *catering*.

Le CMA a confirmé la mise en place, au cours de l'année 2020 d'un nouveau système de caisse, afin de simplifier et de rendre plus transparente la gestion des recettes liées au *catering*. Cela dit, la Cour constate que la formalisation d'une procédure en la matière fait toujours défaut à la clôture du présent contrôle.

### Observations du CMA relatives aux procédures de caisse

En octobre 2019, le CMA a mis en place le système « Compusafe » afin d'avoir un outil de gestion et de sécurisation des caisses physiques. Des efforts ont aussi été fait pour digitaliser les recettes de *catering* et de ne plus être exposé aux risques liés aux caisses physiques.

L'introduction de ce système, complémentaire au système de caisse « Bar », a permis de rendre le *cash-handling* en lien avec les caisses du Bar nettement plus simple et plus transparent (notamment pour ce qui concerne les parties « comptage des sommes encaissées » et le « suivi quotidien de l'ensemble des caisses »). L'organisation y relative a, bien évidemment, été adaptée et la procédure de caisse sera formalisée au courant du 2<sup>ème</sup> semestre 2023.

## c) Procédures d'engagement des dépenses

### Constatations de la Cour relatives aux procédures d'engagement des dépenses

La procédure interne du CMA prévoit que « toute commande externe auprès d'un fournisseur ou prestataire de services pour le compte du CMA est effectuée au moyen d'un bon de commande. Le bon de commande à utiliser est obligatoirement le formulaire prévu à cet effet. (...) ».

A l'instar du contrôle des exercices précédents, la Cour constate que les bons de commandes ne sont pas systématiquement disponibles ou bien datés postérieurement à l'émission de la facture. La Cour constate que la procédure interne n'a pas été appliquée telle que prévue.

### Observations du CMA relatives aux procédures d'engagement des dépenses

La mise en place d'un nouveau logiciel de gestion et la mise en place d'une structure de contrôle interne en 2020 a été entrepris dans l'intention de pouvoir se conformer aux règles internes. Cette mise en place, ainsi que l'interface des différents systèmes, restent en cours de réalisation et devrait se terminer au courant de 2023. Ceci va de pair avec une réorganisation interne du service administratif et financier afin d'assurer le respect des procédures internes.

Par ailleurs, il est à noter que la contribution active voire la responsabilité de chaque collaborateur est de respecter les procédures internes. Une sensibilisation et une formation du personnel quant aux procédures en place, respectivement à l'importance du respect de ces lignes de conduite sera mis en place au courant du 2<sup>ème</sup> semestre 2023.

d) *Mise à disposition de surfaces au CMA*

Constatations de la Cour relatives à la mise à disposition de surfaces au CMA

Selon l'article 2 de loi modifiée du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées », les missions du CMA comprennent, entre autres, la gérance et l'exploitation de l'immeuble dans le respect de sa vocation prioritaire de servir à la réalisation et à l'organisation de concerts de musique amplifiée. Cependant, l'entretien de l'immeuble n'est pas prévu au niveau des missions du CMA, mais incombe au Fonds Belval conformément à la loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest.

Comme déjà évoqué lors de contrôles précédents, la Cour constate que le Fonds Belval et le CMA n'ont toujours pas signé de convention relative aux obligations des parties dans le cadre de la mise à disposition de l'immeuble.

Observations du CMA relatives à la mise à disposition de surfaces au CMA

La convention relative aux obligations des parties dans le cadre de la mise à disposition de l'immeuble n'est pas encore signée du fait d'un besoin de clarification au sujet d'un point restant en discussion, à savoir d'un abandon de recours en matière d'assurance, dont les conséquences éventuelles sont en cours d'analyse.

Etant donné que les clauses proposées actuellement à ce sujet ne sont pas en accord avec les intérêts du CMA, la signature de la convention a été retardée. Le CMA attend des clarifications dans les semaines à venir.

**2. Contrôle portant sur les exercices 2018 et 2020**

Constatations de la Cour relatives aux procédures comptables

Suite à des retards de comptabilisation en début de l'exercice 2018, le conseil d'administration a mandaté un prestataire de service externe pour une assistance et un encadrement par un comptable afin de résorber les retards constatés. Le rapport établi par le prestataire externe avait dressé une liste de constatations avec des risques identifiés et des recommandations.

Le CMA a procédé à l'établissement d'un plan d'implémentation, prévoyant notamment la mise en place de nouveaux outils informatiques. Ainsi, depuis l'exercice 2020, le CMA utilise un nouveau logiciel comptable et a entamé la mise en place d'un système de logiciel intégré.

Observations du CMA relatives aux procédures comptables

Dans sa prise de position, le CMA énumère les efforts et les actions réalisées depuis septembre 2019 pour monter une structure administrative et financière professionnelle comparable à celle d'une structure financière, arrivant à générer un *reporting* d'activité et financier quasiment en temps réel.

Pour ce faire, il faut tout d'abord disposer d'une structure d'informations exhaustive et fiable.

En septembre 2019, le CMA disposait d'un environnement non intégré et l'organisation transversale était perfectible. Dans ce contexte, la décision avait été prise d'implémenter un logiciel de gestion (ci-après « ERP »). Or, un tel logiciel ne peut pas être implémenté du jour au lendemain, du fait qu'un tel projet touche tous les domaines d'activité d'une entreprise.

Par conséquent, le CMA a profité de ce projet pour revoir toute son organisation afin de pouvoir mettre en place une structure d'information pouvant assurer des échanges automatiques

quotidiens entre les différentes plateformes et environnements de manière à ce que les informations soient disponibles en temps réel et de façon à ce que le personnel puisse se concentrer aux travaux à plus-value pour l'institution.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que le CMA est une structure relativement petite, qui subit pourtant les mêmes exigences légales, administratives et financières qu'une très grande structure, et il ne faut pas sous-estimer la charge de travail relative à l'activité au cœur de l'établissement, de promotion culturelle et d'organisation et accueil de concerts et événements.

Afin de mettre en place le logiciel de gestion, qui n'est qu'un élément de notre nouvelle structure d'information, le CMA a :

- Entre octobre 2019 et décembre 2020 :
  - o analysé l'ensemble des processus avec tous les services pour avoir une compréhension correcte de la structure analytique, des fonctionnalités et du *reporting* requis par le CMA. Ainsi il a été possible d'identifier au mieux une organisation qui supporte toutes les équipes dans leur gestion quotidienne. Trois processus majeurs ont été identifiés, à savoir les « Ressources Humaines », le process « Achat », le process « Ventes » ;
  - o implémenté un nouveau logiciel finances « Sage BOB » avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020.
- En 2021 :
  - o développé et paramétré le module RH pour pouvoir le mettre en production à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (exemples de fonctionnalités RH : planification des tournées, gestion des heures prestées, gestion des congés, parmi de nombreuses autres) ;
  - o développé et mis en production à partir du 17 octobre 2021 un nouveau site internet et d'une nouvelle plateforme de billetterie « Ticketmatic », une plateforme qui correspond aux attentes de toutes les parties prenantes ;
  - o développé, paramétré et testé, au courant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2021, les fonctionnalités et l'interfaçage des processus « Achats » et « Ventes » vers le logiciel financier.
- En 2022 :
  - o mis en production les processus « Achats » et « Ventes » incluant les interfaces financières « Dépenses et Recettes » vers le logiciel financier à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;
  - o créé et mis en production l'interface des recettes en provenance de la plateforme « Ticketmatic ». Il est à rappeler, à toutes fins utiles, que, suite à la pandémie, l'année 2022 était la première année où le CMA a pu travailler avec toutes les équipes sur les nouvelles fonctionnalités en *live* pour identifier les éventuelles adaptations organisationnelles à réaliser. L'intégration de cet input dans l'organisation a permis au CMA d'atteindre le rythme de croisière escompté dans le courant de l'exercice 2023.

Le CMA dispose, dès à présent, d'une structure d'information intégrée et moderne. En d'autres termes l'ERP centralise toutes les informations en provenance des différentes plateformes/environnements utilisés par l'ensemble des services et transfère quotidiennement les informations financières vers le logiciel finances.

Cette nouvelle structure est la base pour développer une structure de pilotage et de contrôle interne.

Pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2023 le CMA a planifié les actions suivantes :

- formalisation des procédures (manuel opératoire),
- mise en place du contrôle interne / contrôle de gestion,
- établissement du *reporting* et des tableaux de bords stratégiques et opérationnels,
- suite de la formalisation des supports de formation, de la formation et de la sensibilisation du personnel sur base des constats effectués lors du travail 2022,
- utilisation de la matrice des ressources et du suivi budgétaire par concert.

Vu le peu de ressources administratives internes dont dispose le CMA et ne disposant pas d'un budget approprié pour externaliser un tel projet, la refonte complète des outils informatiques du CMA s'est réalisée sur une période de trois ans. La pandémie a impacté significativement la réalisation de projet aussi bien au niveau humain que financier.

Le CMA reste néanmoins en ligne avec son plan projet. Actuellement, les outils de gestion sont développés pour améliorer la transparence et le contrôle des activités. La reprise *post* pandémie des activités est maintenant réalisée avec ce nouvel ensemble d'outils informatiques et les utilisateurs doivent trouver leurs repères de travail, tout en identifiant les améliorations continues à apporter. Ceci est un processus continu d'amélioration de qualité qui est maintenant sous la responsabilité d'une personne dédiée au contrôle de gestion.

### **3. Constatations et recommandations de la Commission**

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission émet les constatations et les recommandations suivantes à l'égard du CMA :

- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de se conformer aux dispositions de la Loi sur les marchés publics. En référence aux observations du CMA, elle précise que la loi précitée prévoit, au-delà des procédures normales (la procédure ouverte et la procédure restreinte avec publication d'avis), également un certain nombre de procédures d'exception (le dialogue compétitif, la procédure négociée avec ou sans publication préalable, la procédure restreinte sans publication d'avis). La Commission tient à souligner que le recours aux procédures d'exception est assujéti au respect de conditions strictes et doit être rigoureusement documenté.
- La Commission salue la mise en place par le CMA d'un système dédié pour la gestion et la sécurisation des caisses physiques. Elle se rallie à la recommandation de la Cour concernant la nécessité de prévoir une procédure formalisée.
- La Commission souligne l'importance de maintenir des processus internes robustes en matière d'engagement des dépenses et de veiller à leur respect systématique. Elle salue dans ce contexte les initiatives mises en place par le CMA (nouveau logiciel de gestion, nouvelle structure de contrôle, réorganisation interne du service administratif et financier et formations au personnel) visant à assurer, voire améliorer le respect des procédures internes.
- Dans un souci de sécurité juridique, la Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de conclure avec le Fonds Belval une convention visant à clarifier et à départager les obligations découlant d'une mise à disposition de l'immeuble. Des observations du CMA, la Commission comprend que des négociations sont en cours et qu'une question relative à l'abandon de recours en matière d'assurance reste à trancher.

En référence au suivi du contrôle portant sur les exercices 2018 et 2020, la Commission salue les efforts employés par le CMA visant à améliorer ses procédures comptables, en particulier l'implémentation d'un logiciel de gestion dans le but d'avoir une vue intégrée des informations.

Elle encourage le CMA de poursuivre ce projet et de veiller à son exécution efficace, surtout par rapport aux logiciels financiers et comptables afférents.

## **B. Corps grand-ducal d'incendie et de secours<sup>2</sup>**

Ce premier contrôle de la Cour du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après « CGDIS ») est basé sur l'article 65 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après « loi du 27 mars 2018 »).

### **1. Règlements et procédures**

#### Constatations de la Cour relatives aux règlements et procédures

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018, le CGDIS s'est doté de divers règlements et procédures. Dans ce qui suit, la Cour a identifié les principaux règlements qui ont été mis en place.

Conformément à l'article 17 de la loi du 27 mars 2018, un règlement d'ordre interne (ci-après « ROI ») du conseil d'administration a été arrêté le 23 mai 2019. Le ROI reprend, entre autres, les modalités de son fonctionnement, la liste des délégations attribuées au directeur général, ainsi que les différentes commissions et groupes de travail à sa disposition.

En date du 28 juin 2018, le conseil d'administration a adopté le « Règlement intérieur » (ci-après « RI ») et le « Règlement opérationnel » (ci-après « RO ») du CGDIS. Le règlement intérieur inclut un règlement financier qui définit, entre autres, les différents droits d'approbation.

Par ailleurs, le conseil d'administration du CGDIS a fixé diverses taxes, dont les taxes relatives aux interventions d'incendie et de sauvetage, aux interventions de secours à personnes et à la prévention, les taxes relatives aux cours de premiers secours, aux cours de moniteurs en premiers secours, à la reconnaissance de diplômes, ainsi qu'à la validation des acquis de l'expérience ou encore les taxes pour les dispositifs prévisionnels de secours.

En 2020, plusieurs règlements de taxes ont été regroupés dans un recueil intitulé « Règlement-taxes pour : (1) le transport par ambulance ; (2) les dispositifs prévisionnels de secours ; (3) la prévention incendie ; (4) la formation des secours ; (5) les prestations réalisées selon le principe de la carence ; (6) les fausses alertes ».

D'autre part, certains articles de la loi du 27 mars 2018 prévoient que les modalités y relatives sont définies par règlement grand-ducal. La Cour s'est assurée que les règlements grand-ducaux visés par la loi ont été mis en place.

### **2. Transfert de biens meubles et immeubles**

Le transfert des biens meubles et immeubles au CGDIS est régi par les articles 9, 10 et 11 de la loi du 27 mars 2018. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi précitée, les services de secours étaient organisés au niveau communal. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018, les Services d'incendie et de sauvetage communaux du Luxembourg (ci-après « SIS ») ont été reformés et regroupés au sein de la nouvelle structure unique à caractère administratif que représente le CGDIS.

---

<sup>2</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.12-19

a) *Conventions*

Constatations de la Cour relatives aux conventions

Tel que requis aux articles 9 à 11 de la loi du 27 mars 2018, les conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles auraient dû être conclues endéans une période ne pouvant pas dépasser deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

La Cour constate qu'à la fin de la période transitoire de deux ans, toutes les conventions n'avaient pas été signées. La Cour note qu'à la fin de la période de contrôle (31 décembre 2020), 85 conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles étaient signées et retournées au CGDIS par les communes concernées.

En janvier 2022 toutes les conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles étaient signées.

b) *Impact financier du transfert des biens meubles et immeubles*

Constatations de la Cour relatives à l'impact financier du transfert de biens meubles et immeubles

L'impact financier du transfert des biens meubles et immeubles a été déterminé conformément aux dispositions de la loi du 27 mars 2018. Ainsi, d'après l'article 9 de la loi précitée, « à partir de l'entrée en vigueur des conventions, le CGDIS rembourse à l'État, à toutes les communes concernées et à toute autre personne morale de droit public les frais d'entretien et d'exploitation relatifs aux biens meubles visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article, occasionnés pendant la période de mise à disposition ».

De plus, suivant l'article 10 de la loi du 27 mars 2018, « les biens immeubles peuvent également être mis à disposition du CGDIS moyennant un contrat de louage. La mise à disposition fait l'objet d'un paiement d'indemnités, dont les modalités de calcul sont définies par règlement grand-ducal ».

D'après le tableau de suivi des conventions, le CGDIS a procédé pour chaque commune, d'une part, au paiement des frais d'entretien et d'exploitation tels que fixés dans les conventions de transfert de biens meubles, et d'autre part, au paiement d'indemnités suivant les contrats de louage portant mise à disposition de biens immeubles.

Le total des paiements effectués en relation avec les conventions conclues s'élève à 20 285 195,25 euros, et se répartit comme suit :<sup>3</sup>

|   |                      |
|---|----------------------|
| Frais d'entretien et d'exploitation relatifs aux biens meubles  | 12 542 807,48        |
| Indemnités relatives à la mise à disposition de biens immeubles | 7 742 387,77         |
| <b>TOTAL paiements</b>  | <b>20 285 195,25</b> |

D'après les responsables du CGDIS, le processus de transfert des biens meubles et immeubles est finalisé.

<sup>3</sup> Source : CGDIS, Intégration des services communaux ; Tableau : Cour des comptes ; Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, p. 14.

### **3. Transfert du personnel**

#### Constatations de la Cour relatives au transfert de personnel

Les dispositions applicables au transfert du personnel auprès du CGDIS sont régies par les articles 50 à 59 de la loi du 27 mars 2018 ainsi que par les dispositions transitoires prévues aux articles 117 à 126. Pour ce qui est du transfert du personnel de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et des ambulances de la Ville de Luxembourg et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Administration de la navigation aérienne, celui-ci est devenu effectif à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018, à savoir le 1<sup>er</sup> juillet 2018<sup>4</sup>.

Les agents communaux (hormis ceux de la Ville de Luxembourg) affectés aux divers centres d'incendie et de secours (ou « CIS ») avant la réforme, ont été repris au fur et à mesure que leurs demandes ont été déposées au CGDIS. Le règlement intérieur détaille les dispositions applicables aux diverses catégories de personnel, à leur gestion, à leur rémunération, à leur couverture sociale et à leur formation.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2018, le CGDIS a procédé au transfert de 587 postes (473 postes de pompiers professionnels et 114 postes administratifs et techniques). Les responsables du CGDIS ont confirmé que suite à la période de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018 prévue à l'article 117 le transfert de personnel était finalisé.

### **4. Légalité et régularité**

#### *a) Dépenses de fonctionnement du SAMU*

#### Constatations de la Cour relatives aux dépenses de fonctionnement du SAMU

Selon l'article 61 de la loi du 27 mars 2018 « les dépenses nécessaires au fonctionnement du SAMU et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, les frais engendrés par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les dépenses résultant de l'assistance réciproque entre États sont prises en charge exclusivement par l'État. Les recettes générées par ces prestations sont comptabilisées au seul profit de l'État. Sont également à charge de l'État les dépenses résultant de la convention conclue en date du 7 mai 2014 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et Luxembourg Air Rescue asbl ».

Pour les exercices 2019 et 2020, les dépenses relatives au Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, aux missions humanitaires ainsi qu'à la Luxembourg Air Rescue ont été prises en charge par l'Etat par le biais d'une refacturation par le CGDIS. Par contre pour les dépenses du SAMU, le CGDIS a perçu des dotations de la part de l'Etat (« participation SAMU »). C'est seulement à partir de l'exercice 2021 que les dépenses du SAMU font l'objet d'une refacturation à l'Etat. La Cour note que les dotations « SAMU » pour les exercices 2019 et 2020 se sont chiffrées à 9 163 349,90 euros, tandis que les dépenses y relatives se sont élevées à 8 286 976,16 euros pour cette période.

#### *b) Service d'audit interne*

#### Constatations de la Cour relatives au service d'audit interne

L'article 19 de la loi du 27 mars 2018 prévoit qu'il « est institué un service d'audit interne qui relève du conseil d'administration. Le service d'audit interne a pour mission l'évaluation

---

<sup>4</sup> Article 129, de la loi du 27 mars 2018.

indépendante des activités du CGDIS. Le conseil d'administration adopte une charte d'audit interne qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service ».

La Cour constate que le service d'audit interne n'a pas encore été mis en place et que la charte d'audit n'a pas été adoptée. Selon les explications fournies, le CGDIS considère qu'il a fallu d'abord finaliser le Plan National d'Organisation des Secours (ci-après « PNOS ») avant de pouvoir mettre en place un audit interne. La Cour est d'avis que le service d'audit interne ainsi que la charte d'audit doivent être mis en place dans les meilleurs délais.

#### Observations du CGDIS relatives au service d'audit interne

L'absence d'un service d'audit interne et d'une charte d'audit interne est en effet liée au fait qu'il a d'abord fallu mettre en place le CGDIS avec ses règles de fonctionnement. Après cinq années d'existence du CGDIS et l'adoption du PNOS, la mise en place d'une évaluation indépendante des activités du CGDIS est maintenant envisageable. La question de la forme que cette évaluation indépendante peut prendre est à analyser et à trancher dans le cadre de la mise en œuvre du PNOS d'une part et dans le cadre des travaux du projet de loi modifiant la loi du 27 mars 2018.

Alors même que le service d'audit interne n'a pas encore pu être mis en place lors de la phase de démarrage du CGDIS, il convient cependant de rappeler qu'une évaluation externe a été effectuée en décembre 2019 par le collège des experts consultants qui a été chargé de soumettre à la Chambre des Députés un bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours. A noter également que le CGDIS s'inscrit dans une démarche d'une organisation apprenante et que la mise en place d'un service de gestion de la qualité est en cours auprès de la Direction générale du CGDIS.

#### *c) Marchés publics*

#### Constatations de la Cour relatives aux marchés publics

Le CGDIS a élaboré un document qui prévoit que le recours au marché négocié doit être motivé, validé par un approbateur fonctionnel et approuvé par la direction moyens logistiques et la direction administrative et financière.

La Cour note que l'article 21 de la Loi sur les marchés publics prévoit que « sauf dans le cas visé à l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, point a), le recours à la procédure restreinte sans publication d'avis, à la procédure concurrentielle avec négociation ou à la procédure négociée sans publication préalable est motivé :

- pour les pouvoirs adjudicateurs relevant des organes, administrations et services de l'État, par un arrêté du ministre du ressort ;
- pour les pouvoirs adjudicateurs relevant des communes, par une décision du collège des bourgmestre et échevins ;
- pour les autres pouvoirs adjudicateurs, par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs ».

La Cour constate que le recours aux procédures négociées est uniquement validé par la direction du CGDIS et recommande la mise en place d'une approbation formelle par le conseil d'administration.

Selon les responsables du CGDIS les validations quant aux recours aux procédures négociées ont été déléguées par le conseil d'administration à la direction. Le ROI du conseil d'administration reprend en effet une liste des délégations consenties par ce dernier.

Cependant, les délégations sont uniquement accordées au directeur général. De plus, aucune délégation en matière de marchés publics n'y figure.

#### Observations du CGDIS relatives aux marchés publics

Le CGDIS considère que la délégation de la validation quant aux recours aux procédures négociées par le conseil d'administration aux membres du comité de direction résulte des dispositions financières du RI du CGDIS dont notamment du Titre 5, Chapitre 5.10, Section 5.10.2 « Les droits d'approbation ».

Afin de lever tout doute quant à la délégation formelle des validations des marchés publics, il est proposé d'ajouter les délégations en matière de marchés publics à la liste des délégations du règlement d'ordre interne du conseil d'administration.

#### *d) Budget*

##### Constatations de la Cour relatives au budget

L'exécution du budget ainsi que la comptabilité du CGDIS sont gérées par le logiciel de gestion intégré Navision (ci-après « système NAV »). Pour ce faire, le CGDIS encode toutes les données budgétaires dans le système NAV et ceci suivant le budget tel qu'il a été arrêté par le conseil d'administration et approuvé par le ministre de tutelle.

Le suivi budgétaire est dès lors assuré par le système NAV qui contrôle, lors de chaque engagement, si l'article imputé présente un solde suffisant afin de pouvoir valider le bon de commande.

Cependant, la Cour constate que l'encodage du budget dans le système NAV n'est réalisé que par un seul utilisateur et qu'une validation par un deuxième utilisateur fait défaut. Il s'en suit un risque de saisie erronée, pouvant résulter dans une exécution budgétaire non conforme au budget arrêté par le conseil d'administration.

La Cour recommande d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie du budget dans le système NAV.

##### Observations du CGDIS relatives au budget

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour et d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie du budget dans le système NAV.

#### *e) Base de données des fournisseurs*

##### Constatations de la Cour relatives à la base de données des fournisseurs

La base de données des fournisseurs est gérée dans système NAV. Ainsi, le comptable encode toutes les données concernant les fournisseurs et notamment les comptes bancaires dans le système NAV.

Cependant, la Cour constate que l'encodage des données dans le système NAV n'est réalisé que par le comptable et qu'une validation par un deuxième utilisateur fait défaut.

La Cour recommande d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie ou la modification des données concernant les fournisseurs dans le système NAV.

### Observations du CGDIS relatives à la base de données des fournisseurs

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour et d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie ou la modification des données concernant les fournisseurs dans le système NAV.

#### *f) Tutelle*

### Constatations de la Cour relatives à la tutelle

La loi du 27 mars 2018 prévoit à l'article 18 que le conseil d'administration statue sur différents points sous réserve de l'approbation du ministre, à savoir :

- a) la politique générale et les orientations stratégiques du CGDIS ;
- b) l'arrêt du budget annuel et des prévisions budgétaires pluriannuelles ;
- c) les plans pluriannuels d'investissement ;
- d) les plans pluriannuels d'engagement de personnel, dont le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre ;
- e) les emprunts et les garanties ;
- f) le règlement d'ordre interne du conseil d'administration, le règlement intérieur du CGDIS et le règlement opérationnel du CGDIS ;
- g) les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les conditions des baux de plus de neuf ans ;
- h) les grands projets de travaux de construction, de démolition ou de transformation et les grosses réparations ;
- i) l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement des membres du comité directeur.

Alors que le RI a été modifié à plusieurs reprises et approuvé par le ministre de tutelle, tel n'était cependant pas le cas pour les modifications portant sur les annexes dudit règlement.

Le CGDIS considère que « ceci résulte d'une interprétation de l'article 18 de notre loi qui ne parle pas d'annexes mais seulement des règlements ». La Cour ne partage pas cette interprétation et considère que les annexes font partie intégrante du règlement intérieur et à ce titre doivent également faire l'objet d'une approbation par le ministre de tutelle.

### Observations du CGDIS relatives à la tutelle

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour et de soumettre à l'avenir également les annexes au RI du CGDIS à l'approbation ministérielle.

#### *g) Commission des finances*

### Constatations de la Cour relatives à la commission des finances

Tel que prévu par le ROI « une commission des finances est instituée, chargée de l'examen de tous les problèmes financiers et comptables dont le conseil d'administration la saisit. Cette commission peut s'adjoindre des experts ». Ce règlement prévoit que la commission est composée de trois représentants de l'Etat et de trois représentants du secteur communal. De plus, le directeur général, le directeur administratif et financier et, pour autant que de besoin, un ou plusieurs autres collaborateurs du CGDIS assistent avec voix consultative.

Deux réunions de la commission des finances ont eu lieu en 2019 et une en 2020. Pour les exercices 2019 et 2020, des jetons de présence ont été payés aux participants de cette commission.

La version initiale du ROI du conseil d'administration, qui a été validée par le ministre de tutelle, prévoit les missions et la composition de la commission des finances, mais sans quelconque mention de paiement de jetons de présence. Une telle mention n'a été rajoutée que dans la version mise à jour du ROI du conseil d'administration du 18 novembre 2021. La Cour note toutefois que le paiement de jetons de présence aux participants d'une commission des finances n'est pas prévu par la loi du 27 mars 2018.

#### Observations du CGDIS relatives à la commission des finances

Il est proposé de créer la base légale pour le paiement de jetons de présence dans le cadre de la modification prévue de loi modifiant la loi du 27 mars 2018.

### **5. Constatations et recommandations de la Commission**

En référence au premier contrôle du CGDIS réalisé par la Cour, la Commission émet les constatations et les recommandations suivantes :

- La Commission salue la mise en place par le CGDIS des règlements et des procédures nécessaires en application de la loi du 27 mars 2018.
- La Commission prend note 1) de la signature de toutes les conventions régissant le transfert de biens meubles et immeubles entre le CGDIS et les parties impliquées, en application des articles 9 à 11 de la loi du 27 mars 2018, et 2) de la finalisation du processus de transfert des biens meubles et immeubles, ayant engendré un impact financier total d'environ 20,3 millions d'euros.
- La Commission prend note de la finalisation du processus de transfert du personnel entre le CGDIS et les parties impliquées.
- Alors que la Commission prend bien note de l'évaluation externe réalisée par un collège d'experts consultants et transmise à la Chambre des Députés, elle tient néanmoins à souligner la nécessité de prévoir en tout état de cause un service d'audit interne, tel que prévu à l'article 19 de la loi du 27 mars 2018, afin de garantir en continu une évaluation indépendante des activités du CGDIS dans l'optique d'améliorer son efficacité opérationnelle et de minimiser des risques en interne.
- La Commission souligne la nécessité de se conformer aux dispositions de la Loi sur les marchés publics pour ce qui concerne le recours à des procédures d'exception. Elle salue le fait que le CGDIS entend davantage préciser les délégations en la matière accordées par le conseil d'administration à l'attention de la direction.
- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à l'instauration du principe « des quatre yeux » pour la saisie des données budgétaires et des données fournisseurs dans le logiciel de gestion intégré du CGDIS. Elle salue le fait que le CGDIS entend mettre en œuvre ces recommandations.
- La Commission partage le point de vue de la Cour relative au fait que les annexes du RI font partie intégrante de ce dernier et que toute modification y apportée doit être approuvée par le ministre de tutelle. Elle salue le fait que le CGDIS entend mettre en œuvre cette recommandation.
- La Commission s'interroge sur l'opportunité de prévoir un paiement de jetons de présence aux membres de la commission des finances, chargée d'examiner les problèmes financiers et comptables dont le conseil d'administration la saisit. Dans l'hypothèse où le paiement de jetons de présence serait justifié, la Commission met en exergue que conformément à l'article 117, paragraphe 5, de la Constitution, « [t]oute

pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi »<sup>5</sup>.

### **C. Fonds Culturel National<sup>6</sup>**

Le contrôle de la Cour relatif au Fonds Culturel National (ci-après « FOCUNA ») est basé sur l'article 9 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie (ci-après « loi organique du 4 mars 1982 ») ainsi que sur le règlement grand-ducal du 21 mars 1986 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National.

#### **1. Contrôle de la Cour**

##### Constatations de la Cour

Dans son rapport, la Cour relève que le FOCUNA s'est modernisé et a connu, au fil du temps, d'importantes réorientations au niveau de ses missions, à savoir la promotion des arts et des sciences au Luxembourg, et la conservation, de la restauration et de l'affectation appropriée du patrimoine historique et culturel national, immobilier et mobilier. Ces changements ont eu pour conséquence que l'actuelle gouvernance dudit fonds ne correspond plus aux dispositions de la loi organique du 4 mars 1982.

Le FOCUNA s'est donné un nouveau cadre de règles fonctionnelles, approuvé par le Ministère ayant la Culture en ses attributions et le Ministre des Finances.

Au niveau du comité directeur du FOCUNA, la loi organique du 4 mars 1982 prévoit uniquement la fonction de président. Toutefois, par arrêté ministériel joint du 26 avril 2017, le poste de secrétaire a été également créé, poste que la loi organique du 4 mars 1982 ne mentionne pas expressément. A noter que ce dernier peut, selon l'article 2 du règlement d'ordre intérieur (ci-après « ROI ») du comité directeur, remplacer le président en son absence.

Par ailleurs, la loi organique du 4 mars 1982 ne prévoit pas d'indemnités pour les membres du comité directeur. Le versement de jetons de présence et d'indemnités revenant aux membres du comité directeur se fait sur base d'un simple accord joint des deux ministres datant du 20 février 1989.

Au niveau du secrétariat, la loi organique du 4 mars 1982 précise que « le comité-directeur est assisté d'un secrétariat fonctionnant dans le cadre du ministère des Affaires culturelles ». Or, les travaux de secrétariat administratif sont assurés depuis longue date par les soins d'une personne bénéficiant d'un statut d'employé privé. Tous les engagements y afférents ont été approuvés par le Ministre ayant la Culture en ses attributions et par le Ministre des Finances. A noter que l'article 5 du ROI du comité directeur datant de 2021 précise que « [!]le comité directeur peut choisir un secrétaire administratif hors de son sein. Celui-ci dispose du statut d'employé privé ».

Selon la loi organique du 4 mars 1982, en cas d'allocation de dons en nature, les dons sont soumis à l'appréciation d'une commission interministérielle. La loi organique prévoit la

---

<sup>5</sup> Article 117, paragraphe 5, de la Constitution : « Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi. »

<sup>6</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.20-23.

possibilité pour cette commission uniquement de se voir adjoindre, par décision ministérielle conjointe, un expert non-rémunéré en la branche concernée.

Or, vu qu'il s'avère que les missions du FOCUNA ont évolué au fil des années, ce dernier a eu recours à des experts, des comités d'experts de sélection et de jurys externes. Ces experts et membres de jurys assurent une mission de conseil, d'expertise et d'aide à la décision pour compte du FOCUNA.

A relever que le ROI du comité directeur du FOCUNA et le Code d'éthique et de déontologie régissant les membres du jury du FOCUNA, dûment approuvés par les deux ministères, prévoient le paiement d'indemnités à cet effet. Toutefois, la Cour constate que la loi organique du 4 mars 1982 reste muette sur ce point.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande de mettre à jour loi organique du 4 mars 1982 afin de tenir compte des missions ainsi que des règles administratives et de gestion existantes.

### Observations du FOCUNA

Le FOCUNA s'est adapté tout au long de ses dernières quarante années d'existence en fonction des besoins et exigences de la scène culturelle, scène culturelle et artistique toujours en mutation, sans toutefois adapter son cadre légal.

Comme préconisé dans vos observations, le service juridique du ministère de la Culture, en étroite collaboration avec le comité directeur, est en train de rédiger un projet de loi portant réorganisation du FOCUNA afin de doter l'établissement public d'une meilleure gouvernance et d'encadrer au mieux les différentes formes de mécénat, en concertation avec le ministère des Finances.

Cette révision de la loi organique du 4 mars 1982 se concentre sur trois axes et permettrait à la fois d'optimiser l'administration et la gestion de l'établissement public, d'étoffer ses missions et d'introduire le mécénat de compétences en vue de favoriser davantage le développement de la philanthropie au Luxembourg. Ce projet de refonte de mécénat culturel correspond également aux attentes exprimées dans la recommandation n° 62 « Reformuler la loi sur le mécénat culturel » du *Kulturentwécklungsplang* 2018-2028.

#### *1. La gouvernance*

La loi organique du 4 mars 1982 n'est plus adaptée aux exigences d'une bonne gouvernance d'un établissement public, ni au volume d'activités, ni à sa taille. Cette ancienne loi n'est d'ailleurs plus en adéquation avec le modèle type du cadre statutaire arrêté pour les nouveaux établissements publics par le biais des lignes directrices pour la création d'établissements publics, tel qu'il découle d'une décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017, lequel prescrit la nécessité de prévoir deux organes au niveau de gouvernance, à savoir un conseil d'administration ainsi qu'une direction.

#### *2. Les missions*

Outre les missions définies dans la loi organique du 4 mars 1982, le ministère proposerait d'élargir le champ de compétence et de définir des attributions supplémentaires incombant à l'établissement public, telles que :

- mener une réflexion sur la question de l'éthique et de mécénat afin d'aboutir à la rédaction d'une Charte du mécénat culturel ;
- collecter et établir des statistiques relatives au mécénat culturel ;
- favoriser le rapprochement des mondes de l'entreprise, de la culture et du patrimoine ;

- développer de synergies et réseaux entre les différentes structures philanthropiques telles que la Fondation de Luxembourg, l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et autres.

### 3. Le mécénat de compétences

Le mécénat de compétence est un don en nature. Il s'agit pour une entreprise de mettre des collaborateurs à disposition d'un organisme d'intérêt général, qui vont mobiliser pendant un temps leurs compétences ou leur force de travail. Cette mise à disposition peut prendre deux formes juridiques, celle d'une prestation de services ou celle d'un prêt de main d'œuvre à titre gratuit. L'évaluation de la valeur du don ouvrant droit à la réduction d'impôt est égale au prix de revient de la prestation ou de la mise à disposition.

L'accord de coalition signé en date du 16 novembre 2023 préconisant que « différents mécanismes seront mis en place pour soutenir le mécénat culturel et la création d'une plateforme reliant le secteur culturel aux milieux économiques », le dépôt de cette nouvelle loi est imminent.

## 2. Constatations et recommandations de la Commission

En référence au contrôle du FOCUNA réalisé par la Cour, la Commission se rallie à la recommandation générale de la Cour relative à la nécessité de reformer la loi organique du 4 mars 1982. La Commission estime que les modifications légales envisagées devront en tout état de cause répondre aux constatations de la Cour relatives :

- à la création d'un poste de secrétaire ;
- au paiement d'indemnités aux membres du comité directeur et les membres du jury ; dans ce contexte, la Commission relève que conformément à l'article 117, paragraphe 5, de la Constitution, « [t]oute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi »<sup>7</sup> ;
- au statut du secrétariat administratif ; et
- au recours à des experts, des comités d'experts de sélection et de jurys externes assurant une mission de conseil, d'expertise et d'aide à la décision.

La Commission prend note de la rédaction en cours d'un projet de loi portant réorganisation du FOCUNA.

### D. Fonds de solidarité viticole<sup>8</sup>

Le contrôle de la Cour relatif au Fonds de solidarité viticole (ci-après « Fonds viticole ») est basé sur l'article 9 de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole (ci-après « loi organique du 23 avril 1965 »).

#### 1. Contrôle de la Cour

##### Constatations de la Cour

Lors de ses contrôles récurrents, la Cour a constaté que le Fonds viticole a connu au fil du temps d'importants changements et que le texte organique actuellement en vigueur est suranné, que ce soit sur le plan de l'organisation administrative et décisionnelle que pour les missions du Fonds viticole.

<sup>7</sup> Article 117, paragraphe 5, de la Constitution : « Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi. »

<sup>8</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.24-28.

## *1. Le rôle du Fonds viticole en tant qu'assureur*

A noter qu'au projet de loi n°2181 modifiant la loi du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, il a été souligné dans l'exposé des motifs que : « le Fonds de solidarité viticole a été créé en 1965 avec l'objectif "de contribuer à l'amélioration et à l'orientation de la production viticole du pays et à l'assainissement du marché du vin et à venir en aide aux exploitants viticoles sinistrés." Cet objectif se situe donc sur un double plan à savoir celui d'encourager les mesures susceptibles d'améliorer la situation économique de notre viticulture, et celui de dédommager les viticulteurs qui ont subi des pertes de récolte par suite de calamités de la nature ».<sup>9</sup>

A l'article 3 de la loi organique du 23 avril 1965, il est précisé que : « Sans préjudice des règles établies par la Communauté européenne, le Fonds peut intervenir, dans la limite de ses ressources par voie de subventions et de primes, en faveur des opérations énumérées ci-après :

- la protection contre la grêle ;
- la lutte contre les gelées tardives et les organismes nuisibles ;
- la propagande collective en faveur de la consommation du vin ;
- l'aide à accorder aux exploitants viticoles de sinistres de récolte causés par les forces de la nature, à l'exception des calamités pouvant être assurées et des pertes de récolte dues à des dégâts causés par les maladies cryptogamiques, des insectes nuisibles ou des viroses ;
- de façon générale, toutes mesures susceptibles de contribuer au progrès économique dans le domaine viti-vinicole. (...) ».

Dans son avis du 30 novembre 2010 sur le projet de règlement grand-ducal concernant la composition du comité-directeur du Fonds de solidarité viticole, le Conseil d'Etat a fait remarquer que « [l]a modification prévue de la composition et de la durée du mandat du comité-directeur du Fonds soulève tout d'abord la question du bien-fondé de maintenir en vie une structure d'appui de l'activité viticole au Luxembourg qui a perdu beaucoup de sa raison d'être grâce aux possibilités des viticulteurs d'assurer sur le marché des assurances leurs plantations et récoltes contre les dégâts dus aux intempéries et autres impacts négatifs de la nature sur la production du raisin »<sup>10</sup>.

## *2. La promotion du vin luxembourgeois*

Au courant de l'année 2015, un rapport d'audit externe a été finalisé portant sur l'analyse des tendances de consommation des vins blancs luxembourgeois.

En 2017, une Charte de Gouvernance concernant le développement stratégique marketing du secteur des vins et crémants du Luxembourg a été signée par plusieurs acteurs concernés<sup>11</sup>.

Selon le rapport d'activité du ministère de tutelle de 2018, « l'année 2018 a marqué le début d'un nouveau fonctionnement du Fonds de solidarité viticole par la mise en œuvre de la stratégie présentée en 2017 au secteur viticole. Un Comité Stratégique composé des représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, de l'Institut vitivinicole et des trois groupements, a pour responsabilité de

---

<sup>9</sup> Projet de loi modifiant la loi du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, doc. parl. n°2181, p.1763.

<sup>10</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal concernant la composition du comité-directeur du Fonds de solidarité viticole, 30 novembre 2010, n°49.024.

<sup>11</sup> Domaines Vinsmoselle, Organisation Professionnelle des Vignerons Indépendants asbl, Groupement des Négociants, ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs, Institut Viti-Vinicole.

définir et valider la mise en application de la stratégie de développement marketing du secteur viti-vinicole au Luxembourg »<sup>12</sup>.

Au sujet du Fonds viticole et du Comité Stratégique, il importe à la Cour de formuler plusieurs constatations.

Selon la Charte de Gouvernance du 3 mai 2017, « le Comité Stratégique se réunira et sera autonome et souverain dans sa prise de décision concernant le développement stratégique marketing du secteur »<sup>13</sup>. « La présidence du Comité Stratégique sera tenue par le représentant du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs du Luxembourg, qui devra s'efforcer de trouver des propositions ou solutions adéquates permettant de rencontrer les différentes suggestions et demandes des différentes organisations représentées dans le Comité Stratégique (...) ».<sup>14</sup>

Sous le point « vision stratégique de développement marketing du secteur » de la Charte de Gouvernance<sup>15</sup>, il est précisé que « [l]a santé financière des acteurs aussi bien que la qualité perçue et le rayonnement du secteur vont dépendre de la capacité du secteur à commercialiser à des prix raisonnables des produits d'une qualité plus élevée. Ainsi, le développement stratégique des vins luxembourgeois devra s'appuyer sur une approche de niche (*Small is beautiful*) en vendant :

- des produits de qualité ;
- en quantité limitée ;
- à un prix relativement élevé (assurant la rentabilité des produits).

Ceci doit donc constituer le dénominateur commun de développement du secteur ».

Les signataires de la Charte de Gouvernance poursuivent en précisant que « les objectifs de développement stratégique marketing à horizon 5 à 10 ans, validés par l'ensemble des acteurs pendant les ateliers de travail en 2016 et 2017, sont les suivants :

- un cépage à développer et à mieux valoriser : le Rivaner ;
- des pays cibles à développer : Luxembourg et Allemagne ;
- un pays sur lequel se repositionner : Belgique ;
- un pays cible complémentaire à rediscuter ultérieurement : Pays-Bas ;
- un pays à travailler par opportunisme : France ».

Les missions et les objectifs de ces deux entités (Fonds viticole et Comité Stratégique) apparaissent semblables et se pose donc à nouveau la question du bien-fondé de maintenir en vie une structure d'appui de l'activité viticole au Luxembourg telle que le Fonds viticole.

Suivant les explications fournies par le Fonds viticole, le Comité Stratégique serait responsable de l'élaboration des stratégies en matière de promotion du vin et le Fonds viticole aurait la charge de l'exécution de ces stratégies. Toujours selon le Fonds viticole, l'actuel Comité Stratégique remplacerait en quelque sorte l'ancienne Commission de Promotion des Vins et Crémants du Luxembourg.

A noter que pour ce qui est de l'ancienne Commission de Promotion des Vins et Crémants du Luxembourg, l'article 13 du règlement d'ordre intérieur du Fonds viticole du 26 juillet 2011 précise que « le comité-directeur peut instituer une commission de promotion des vins et des

---

<sup>12</sup> Rapport d'activité 2018 du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, p. 205.

<sup>13</sup> P. 14 de la Charte de gouvernance.

<sup>14</sup> Annexe 4, p.28, de la Charte de Gouvernance.

<sup>15</sup> P.6 de la Charte de Gouvernance.

crémants de Luxembourg dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont fixés par un règlement *ad hoc* à approuver par le Ministre ayant dans ses attributions la viticulture ».

Suivant le règlement d'ordre intérieur de la commission pour la promotion des vins de et des crémants de Luxembourg du 26 juillet 2011 « il est institué, au sein du Fonds de solidarité viticole, une commission pour la promotion des vins et des crémants de Luxembourg(...) et qui a pour mission d'élaborer, d'établir et de mettre en œuvre des actions qui permettront la réalisation des objectifs », dont : « créer une nouvelle image de marque pour les vins et les crémants de Luxembourg ».

En fait, en suivant le raisonnement des responsables du Fonds viticole, ce dernier a réactivé la commission de promotion des vins et des crémants de Luxembourg sous la dénomination de Comité Stratégique. A noter finalement que la composition du Comité Stratégique et celle du comité-directeur du Fonds viticole est presque identique à tel point que les convocations des deux comités se font pour des raisons pratiques aux mêmes jours, l'une après l'autre.

### *3. Fonctionnement du Fonds*

A relever que le nom du Fonds viticole avec la terminologie de « solidarité » ne reflète plus la réalité de ses missions et une nouvelle dénomination plus appropriée devrait être recherchée lors d'une prochaine modification législative de la loi organique du 23 avril 1965.

Pour ce qui est du fonctionnement et de l'organisation du Fonds viticole, la loi organique du 23 avril 1965 ne correspond plus aux exigences d'aujourd'hui<sup>16</sup>.

Au niveau du secrétariat, les travaux sont assurés par les soins d'une employée de l'Institut Viti-Vinicol, ce qui est contraire aux principes de base régissant le fonctionnement d'un établissement public<sup>17</sup>.

Au vu de ces considérations, la Cour recommande qu'une profonde réflexion sur une réforme éventuelle du Fonds viticole soit entamée.

#### Observations du Fonds viticole

Dans ses observations, le Fonds viticole tient à préciser que les observations de la Cour ont été partagées par l'intégralité du comité et ont fait l'objet d'une première discussion profonde lors de la dernière réunion du comité directeur.

Le comité directeur a pris note des remarques de la Cour et va entamer, à court terme, les démarches nécessaires vers une réforme de ladite structure. Compte tenu de la taille du Fonds viticole et les points mis en question, une analyse détaillée de toutes les pistes, conduisant à un texte cohérent reflétant son fonctionnement, doit être menée avec l'entière du secteur viticole. Par ailleurs, sachant que le fonctionnement du Fonds viticole n'est pas exempt d'implications politiques, il y a lieu également de demander l'avis du prochain ministre ayant la viticulture dans ses attributions.

---

<sup>16</sup> Voir à ce sujet la décision du Conseil de gouvernement du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics) ; <https://me.gouvernement.lu/dam-assets/fr/distinctions-honorifiques/guide-de-redaction-etablissements-publics.pdf>.

<sup>17</sup> La Cour renvoie dans ce contexte à la citation suivante « Élément de l'autonomie : "simplement l'autonomie permet de concrétiser la séparation de l'établissement public de la collectivité qui lui a donné naissance" apparue dans la Revue internationale de droit comparé, Recherche sur la notion d'établissement public, J.-P. Theron, pp. 880-861, année 1977.

## 2. Constatations et recommandations de la Commission

En référence au contrôle du Fonds viticole réalisé par la Cour, la Commission se rallie à la recommandation générale de la Cour relative à la nécessité d'entamer une réforme du Fonds viticole et de modifier, le cas échéant, la loi organique du 23 avril 1965. Dans ce contexte et en référence aux constatations de la Cour, elle estime important de clarifier les aspects suivants :

- les domaines d'intervention du Fonds viticole et leur complémentarité par rapport aux solutions existantes sur le marché des assurances ;
- les missions du Fonds viticole dans le domaine de la promotion du vin et leur complémentarité par rapport à celles du Comité Stratégique ;
- les modalités de fonctionnement interne du Fonds viticole, dont le statut de son secrétariat.

### E. Fonds du Logement<sup>18</sup>

Le contrôle de la Cour relatif au Fonds du Logement se base sur l'article 29, de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » (ci-après « Loi du 24 avril 2017 »).

#### 1. Suivi des contrôles des exercices précédents

##### a) *Plan quinquennal*

#### Constatations de la Cour relatives au plan quinquennal

L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Loi du 24 avril 2017 précise que le conseil d'administration « définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications ».

Lors du contrôle des exercices précédents, la Cour avait constaté que le plan quinquennal faisait défaut et qu'en conséquence aucune politique générale, ni d'objectifs à atteindre n'avaient été définis. Pour l'exercice sous revue la situation est restée inchangée.

La Cour note qu'en mars 2022, le conseil d'administration a confirmé la nécessité de la définition d'une politique générale ainsi que des objectifs à atteindre.

#### Observations du Fonds du Logement relatives au plan quinquennal

Lors de la réunion du 19 novembre 2020, la direction a présenté, lors d'un point focus au conseil d'administration, une proposition de politique générale du Fonds ainsi que les objectifs à atteindre. La finalité était de décliner le tout opérationnellement et de définir des objectifs stratégiques sur une période de cinq ans, afin d'être en conformité avec l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Loi du 24 avril 2017 qui précise « le Conseil d'administration (...) définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal à soumettre à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications ».

Le travail exposé lors de cette réunion montre bien que, pour les exercices sous revue, une évolution conséquente a eu lieu *via* le développement d'une *roadmap* stratégique qui se traduit par une déclinaison des missions légales du Fonds du Logement ainsi que la définition d'une

---

<sup>18</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.29-35.

politique générale incluant les objectifs à atteindre et ayant comme objet de compléter les prévisions financières validées par l'exercice annuel d'un plan quinquennal (financier).

Afin de consolider le développement de cette *roadmap* stratégique, les membres du conseil d'administration, répartis en groupe de trois et en collaboration avec la direction, ont participé à des *workshops* sur cette thématique et un document consolidant le travail réalisé a été présenté lors de la réunion du conseil d'administration du 11 mars 2021.

Lors de la réunion suivante du 25 mars 2021, il a été décidé que les indicateurs de performance liés aux objectifs stratégiques seraient validés et quantifiés dans une deuxième phase courant 2021-2022. Les membres ont, par la même occasion, approuvé la version définitive de la première partie de la *roadmap* stratégique, c'est-à-dire la déclinaison des missions légales ainsi que les objectifs et leviers stratégiques comprenant leurs indicateurs de performance. La seule partie restant à réaliser à ce stade, conjointement avec les membres du conseil d'administration, était la quantification de ces objectifs stratégiques.

Il est à noter que lors du comité de réflexion « finances » du 23 février 2022, une première présentation des objectifs quantitatifs envisagés a été faite aux membres présents.

À la suite de la réunion du conseil d'administration du 10 mars 2022, la première partie de la *roadmap* stratégique a été approuvée par les membres puis elle a obtenu l'approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions. Par après, ces objectifs ont été déclinés par la direction pour chaque service du Fonds du Logement, permettant ainsi à tous les services de s'assurer de leur contribution aux objectifs stratégiques retenus par le conseil d'administration.

Enfin, lors de la réunion du 22 décembre 2022, la direction a présenté aux membres du conseil d'administration, lors d'un point focus, les indicateurs de performance quantifiés finaux liés aux objectifs stratégiques.

#### *b) Gestion financière*

##### Constatations de la Cour relatives à la gestion financière

Lors du dernier contrôle, la Cour avait relevé que, suite à un audit effectué en 2015 par un prestataire externe mandaté par le Fonds du Logement, diverses anomalies comptables avaient été identifiées, dont notamment des retards accumulés sur les décomptes des charges locatives. Un important travail de redressement avait été réalisé par le Fonds du Logement qui avait résulté dans l'identification de créances devenues irrécouvrables. Ainsi, les montants des créances irrécouvrables comptabilisées au cours des exercices précédents représentaient 1 066 967 euros en 2015, 360 889 euros en 2016 et 148 653 euros en 2017.

Pour les exercices 2018 à 2020, la Cour constate que les montants comptabilisés en tant que pertes sur créances irrécouvrables ont considérablement diminué et s'élèvent à quelques 78 000 euros pour les trois exercices cumulés.

Par ailleurs, lors du contrôle précédent, la Cour avait noté que le suivi du budget réalisé n'avait pas été préparé régulièrement. Suivant la prise de position du Fonds du Logement relative au contrôle de la Cour portant sur les exercices 2015 à 2017, ce travail est effectué de manière régulière à compter du troisième trimestre 2019 et ceci sur une base trimestrielle.

La Cour note que le suivi trimestriel du budget réalisé est en place depuis juin 2020.

### *c) Procédures*

#### Constatations de la Cour relatives aux procédures

Lors du contrôle précédent, la Cour avait recommandé la mise en place d'un manuel de procédures regroupant toutes les procédures internes en vigueur, de le mettre à disposition de tous les utilisateurs sur une plateforme commune et de communiquer toute mise à jour d'une procédure figurant au manuel à l'ensemble du personnel.

La Cour note que le Fonds du Logement a créé le service « Risques et conformité ». Ce service, qui a entretemps mis en place des procédures pour toutes les fonctions du Fonds du Logement, gère les mises à jour des différentes procédures et se charge de les communiquer à l'ensemble du personnel au travers d'une plateforme intranet commune ainsi que par l'envoi de courriers électroniques réguliers.

Par ailleurs, lors du dernier contrôle, la Cour avait constaté que la responsable commerciale des ventes avait la charge de toutes les étapes du processus de vente, comprenant aussi bien la promotion des biens, la validation des dossiers reçus, l'attribution des biens et la signature des contrats.

La Cour avait recommandé la mise en place d'une commission des ventes, dont la mission serait d'approuver les attributions des logements subventionnés destinés à la vente.

Pour les exercices sous revue, la Cour note qu'aucune commission n'a été mise en place. Il importe cependant de noter que pour l'attribution des biens, le principe des quatre yeux a été mis en place avec la signature de l'attribution par la responsable du service et par le directeur adjoint.

#### Observations du Fonds du Logement relatives aux procédures

Le Fonds du Logement tient à mentionner que la mise en place du service « Risques et conformité » apporte une réelle valeur structurelle et organisationnelle. De plus, en collaboration et avec la participation de l'ensemble des services et des collaborateurs du Fonds du Logement, il a été possible de mettre en place un nombre conséquent de procédures.

Pour ce qui concerne la recommandation de la Cour, de mettre en place une commission des loyers, le Fonds du Logement a réalisé une analyse interne en tenant compte notamment du volume des ventes par année et des critères de sélection des candidats-acquéreurs.

Sur base de cette analyse, le Fonds du Logement a préféré se doter de critères objectifs de sélection des candidats et a mis en place un double contrôle ainsi qu'une validation hiérarchique pour l'attribution des biens.

Ces éléments ont été formalisés dans une politique « d'attribution des logements et emplacements de parking en vente » qui décrit les différentes étapes et les règles d'attribution définies sur base de critères objectifs. Elle est complétée par une procédure opérationnelle qui prévoit notamment que la sélection des dossiers et l'attribution soient contrôlées au sein du service par deux collaborateurs afin de garantir un double contrôle avant validation finale par le directeur-adjoint.

d) *Echantillon de dépenses*

Constatations de la Cour relatives à l'échantillon de dépenses

Lors du contrôle des exercices précédents, la Cour n'avait pas pu s'assurer qu'un principe des quatre yeux était en place pour l'engagement des dépenses, notamment en raison d'une absence de procédure d'engagement formalisée.

Dans sa réponse, le Fonds du Logement avait précisé que « lors de sa réunion du 6 juillet 2017, le Conseil d'administration du Fonds du Logement a mis en place un système de procurations qui prévoit que les actes relevant de la gestion journalière (dont les engagements) seront systématiquement assurés conjointement par deux employés du Fonds (un membre de la direction d'une part, un responsable ou un chef de projet d'autre part) auxquels des procurations générales ont été attribuées par les membres du Conseil d'administration, assurant ainsi le respect systématique du principe des 4 yeux. (...) ».

Pour les exercices sous revue, la Cour constate que pour un échantillon portant sur 20 écritures comptables, l'engagement (bon de commande signé par deux employés du Fonds) faisait défaut à cinq reprises. Il est à noter que les écritures pour lesquelles les bons de commandes font défaut ont été comptabilisées avant la mise en place du nouveau logiciel de gestion intégrée Navision.

La Cour recommande un contrôle respectant rigoureusement le principe des quatre yeux pour tous les actes de la gestion journalière.

Observations du Fonds du Logement relatives à l'échantillon de dépenses

Le Fonds du Logement se permet de préciser que lors de sa réunion du 6 juillet 2017, le conseil d'administration a mis en place un système garantissant le respect systématique d'une double signature. Ce point est encore confirmé à la lecture de l'article 4 du règlement d'ordre intérieur de 2018 qui précise « [p]our les actes visés par les délégations et subdélégations, le Fonds sera valablement engagé par les signatures conjointes des deux personnes bénéficiant de ces délégations, au même titre que si ces actes avaient été signés conjointement par le président du conseil d'administration et par un membre du conseil d'administration ».

Pour les cinq écritures mentionnées en défaut d'engagement, le Fonds du Logement a bien, pour trois d'entre-elles, un engagement contractuel signé, à savoir la validation de la facture et/ou la validation du paiement par au moins deux collaborateurs. Les deux autres écritures constituent des paiements par carte Visa qui bénéficient également d'une approbation avant l'engagement de la dépense.

Comme communiqué lors du contrôle, une politique « Procurations » a été approuvée par le conseil d'administration pour la première fois en date du 22 octobre 2020, puis mise à jour par la suite. Elle décrit les principes adoptés par le Fonds du Logement en matière de procurations et instaure un contrôle des quatre yeux au niveau de tous les engagements et factures quels que soient les seuils. Une signature individuelle est prévue uniquement pour l'approbation de factures dont le montant est en-dessous d'un certain seuil. Elle est complétée par une procédure opérationnelle.

e) *Application du coefficient de compensation provisionnel*

Constatations de la Cour relatives à l'application du coefficient de compensation provisionnel

Lors du contrôle précédent, la Cour avait formulé la constatation suivante : «°La loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» prévoit à

l'article 15 que pour l'exercice de ses missions, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public qui comporte deux éléments : des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange ainsi qu'une compensation des déficits d'exploitation. Par ailleurs, l'article 17 (1) de ladite loi prévoit que le montant des dotations (...) fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (...). Pour ce faire, la loi prévoit l'établissement d'un coefficient de compensation provisionnel (ci-après « CCP »). Le Fonds calcule les dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains en appliquant le CCP sur le montant total du prix d'acquisition. La Cour exige le respect de la loi, à savoir l'application des dotations couvrant une partie de l'acquisition des terrains uniquement sur la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles.°»

Si le CCP a été calculé dans un premier temps sur la valeur totale de l'acquisition des terrains, dans un second temps le Ministère du Logement a informé le Fonds du Logement que le CCP devait être calculé uniquement sur 50% de la valeur d'acquisition des terrains.

D'après le Fonds du Logement, il s'en suit que pour deux projets, ce dernier a obtenu au total un montant de 780 996 euros qui n'était pas dû et qui, selon les dires du Fonds du Logement, est à rembourser ou à compenser lors du calcul de la dotation finale desdits projets.

#### Observations du Fonds du Logement relatives à l'application du coefficient de compensation provisionnel

Lors d'une réunion en décembre 2022, le Ministère du Logement et le Fonds du Logement ont pris la décision de régulariser le montant trop perçu en le déduisant de futures demandes de CCP. Le Fonds du Logement a déjà formulé des demandes de CCP à hauteur de 300 832 euros, non payées, qui réduisent le montant à rembourser.

Pour les exercices après 2020 et non couverts par le contrôle de la Cour, le Fonds du Logement adoptera le même principe pour régulariser des montants de CCP trop perçus.

#### *f) Paiements indus*

#### Constatations de la Cour relatives aux paiements indus

Le Fonds du Logement avait été victime en 2018 d'une escroquerie portant sur un montant total de 849 641,81 euros. Pour les exercices sous revue, la Cour note qu'en 2019 et en 2021, le Fonds du Logement a pu récupérer respectivement des montants de 675 873,11 euros et de 64 533,01 euros liés à cette escroquerie. Dès lors, le solde à récupérer se chiffre à 109 235,69 euros.

#### Observations du Fonds du Logement relatives aux paiements indus

Le Fonds du Logement a effectué toutes les démarches possibles pour récupérer un maximum de la somme totale. Concernant le solde à récupérer, le Fonds du Logement est en attente de l'aboutissement des dernières procédures et prendra par la suite les décisions nécessaires relatives aux prochaines étapes.

## **2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2020**

#### Constatations de la Cour relatives au budget

Selon la Loi du 24 avril 2017, le budget d'investissement et d'exploitation ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses sur une période mobile de cinq ans doivent être

approuvés par le ministre de tutelle. Alors que tel était le cas pour les exercices 2019 et 2020, une approbation ministérielle de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses faisait cependant défaut pour l'exercice 2018.

### **3. Constatations et recommandations de la Commission**

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission souligne la nécessité de mettre en place un plan quinquennal, définissant la politique générale et les objectifs à atteindre du Fonds du Logement, tel que prévu à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Loi du 24 avril 2017. Des observations dudit fonds, la Commission comprend que des réflexions sont en cours et que des indicateurs de performance en lien avec les objectifs ont d'ores et déjà été définis.
- La Commission salue les efforts réalisés par le Fonds du Logement en matière de recouvrement de créances et de suivi budgétaire.
- La Commission salue la mise en place du service « Risques et conformité » en charge de mettre en place des procédures et à gérer ses mises à jour.
- La Commission prend note de la décision du Fonds du Logement de ne pas mettre en place une commission des ventes pour ce qui concerne les décisions relatives à l'attribution de logements subventionnés destinés à la vente. Faute de données en matière de volume des ventes, la Commission n'est pas en mesure de juger sur le bienfondé de la procédure finalement retenue, comprenant des critères de sélection, un double contrôle et une validation hiérarchique. L'effectivité de cette procédure devra être vérifiée lors d'un prochain contrôle par la Cour.
- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de garantir le principe « des quatre yeux » pour les actes de gestion financière. Alors qu'elle prend note des mesures mis en place au niveau du conseil d'administration en termes de délégations et de procurations, la Commission estime que le respect du principe « des quatre yeux » devra se refléter dans les actes quotidiens du Fonds du Logement tout en le documentant de manière adéquate. La Commission préconise dans ce contexte la mise en place d'une solution informatique dédiée, prévoyant un processus de validation préalablement configuré.
- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de se conformer au respect des dispositions de la Loi du 24 avril 2017 relatives au calcul de la dotation étatique couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains. Elle prend note du remboursement des montants trop perçus.

En référence au contrôle concernant les exercices 2018 à 2020, la Commission attire l'attention sur l'obligation du Fonds du Logement à faire approuver par son ministre de tutelle l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses, conformément à l'article 28 de la Loi du 24 avril 2017<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Article 28 de la Loi du 24 avril 2017 : « Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent. »

## **F. Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg<sup>20</sup>**

Le contrôle de la Cour relatif au Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (ci-après « FUAK ») se base sur l'article 9 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (ci-après « Loi du 7 août 1961 »).

### **1. Suivi des contrôles des exercices antérieurs**

#### *a) Marchés publics*

#### Constatations de la Cour relatives aux marchés publics

Suivant revue d'un échantillon de 25 marchés portant sur les exercices 2018 à 2021, la Cour estime que pour deux marchés le recours aux exceptions prévues par la loi sur les marchés publics n'est pas justifié.

#### *- Services de gardiennage*

Pour l'un des marchés portant sur des services de gardiennage (bâtiment T et *Tbis*), le FUAK a souscrit un contrat avec une société pour un montant de 22 691,33 euros par mois, sans précision de la durée du contrat. L'arrêté signé par le président du conseil d'administration se réfère aux dispositions de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres d) et e), de la Loi sur les marchés publics<sup>21</sup>.

Dans son argumentaire, le FUAK indique, entre autres, que la durée de la mission serait limitée à quelques mois puisque « le sort des bâtiments T et *Tbis* (...) n'est à ce stade pas déterminé », et que « les agents de G4S ont l'expérience et la formation pour le faire » ou encore « la complexité des lieux à surveiller ».

Or, sur base de cet argumentaire, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure « une fixation préalable et globale des prix n'est pas possible » suivant l'article 20, paragraphe, 1<sup>er</sup>, lettre d), de la Loi sur les marchés publics. Le montant mensuel du contrat étant fixé à 22 691,33 euros, le seuil pour la passation d'un marché publics aurait été atteint dès le 3<sup>ème</sup> mois, donc même en l'absence d'une visibilité à long terme, une fixation du prix pour quelques mois paraît possible.

Il est à noter que différents avenants ont été signés par la suite, et les services de gardiennage ont été maintenus au-delà de la période de contrôle. Pour les exercices 2019 à 2021, le montant total des frais de gardiennage pour ces bâtiments s'élève à 171 630,82 euros.

Par ailleurs, la Cour estime que des services de gardiennage d'un bâtiment ne peuvent pas justifier le recours à l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), de la Loi sur les marchés publics qui

---

<sup>20</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.36-44.

<sup>21</sup> Article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres d) et e), de la Loi sur les marchés publics : « (1) En cas de procédure restreinte sans publications d'avis, les pouvoirs adjudicateurs adressent une demande d'offre à un nombre limité d'opérateurs économiques, au gré du pouvoir adjudicateur, dans les cas prévus à l'alinéa 3 et au paragraphe 3. Le nombre minimum de candidats invités à soumissionner est de trois.

En cas de procédure négociée, les pouvoirs adjudicateurs consultent les opérateurs économiques de leur choix et négocient les conditions de marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

Il peut être recouru soit à la procédure restreinte sans publication d'avis, soit à la procédure négociée dans les cas suivants : (...)

d) dans des cas exceptionnels, lorsqu'il s'agit de travaux, fournitures et services dont la nature ou les aléas ne permettent pas une fixation préalable et globale des prix ; (...)

e) pour les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un opérateur économique déterminé ; (...). »

dispose que « pour les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un opérateur économique déterminé ».

- *Bureau d'ingénieur-conseil*

Dans le cadre du « suivi des aménagements locatifs des bureaux en ce qui concerne les aménagements techniques », le FUAK a signé en 2021 un contrat avec un bureau d'ingénieur-conseil pour un montant total de 534 733,80 euros. L'arrêté portant sur ce contrat se réfère à l'article 64, paragraphe 2, lettre b), points ii et iii, de la Loi sur les marchés publics<sup>22</sup>.

Sur base des arguments développés par le FUAK dans l'arrêté, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure il y aurait absence de concurrence pour des raisons techniques, ni identifié des droits d'exclusivité qui seraient attribuables à ce bureau d'ingénieur-conseil.

Observations du FUAK relatives aux marchés publics

- *Services de gardiennage*

Pour l'un des marchés portant sur des services de gardiennage pour le bâtiment T et *Tbis* pour lequel le FUAK avait souscrit, un contrat avec une société pour un montant de 22 691,33 euros par mois sans précision de la durée du contrat, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure « une fixation préalable et globale des prix n'[était] pas possible ».

L'aléa auquel faisait face le FUAK résidait dans le fait qu'il n'avait pas de prévisibilité, même à court terme, c'est-à-dire à moins de deux mois, sur le sort du bâtiment, dont les options s'étendaient de sa relocation en l'état à une rénovation en passant par une démolition complète. En effet, il échet tout d'abord de préciser que le locataire de longue date du bâtiment, à savoir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »), avait lancé une soumission publique pour tous les services de sécurité, dont l'accueil et le gardiennage, mais aussi la protection rapprochée et l'analyse de la menace.

Le FUAK a repris ce contrat, en l'adaptant à ses besoins, des services de gardiennage initial de la CJUE qui avait organisé à l'époque un appel d'offres public. Suite au départ de la CJUE, il avait été d'abord envisagé que le service EPSO des institutions européennes reste dans le bâtiment T et *Tbis*. Un projet de contrat de bail avait été préparé. Néanmoins, cette idée avait été abandonnée pour des raisons économiques. Par la suite, d'autres locataires potentiels étaient en discussion, comme une institution européenne (la Banque européenne d'investissement) mais également des acteurs privés. Malheureusement, ces discussions n'ont pas abouti pour des raisons liées notamment à l'état du bâtiment.

Le FUAK a alors pris la décision de démolir le bâtiment et les travaux préparatoires y afférents ont été entamés. Or, suite à l'afflux massif des réfugiés de la guerre en Ukraine, l'Etat a pris la décision de réactiver ce bâtiment pour les bénéficiaires de protection internationale jusqu'en

---

<sup>22</sup> Article 64, paragraphe 2, lettre b), points ii et iii, de la Loi sur les marchés publics : « (2) Il est possible de recourir à la procédure négociée sans publication préalable pour des marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans chacun des cas suivants : (...)

b) lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique particulier, pour l'une quelconque des raisons suivantes : (...)

ii. il y a absence de concurrence pour des raisons techniques ;

iii. la protection de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle ;

Les exceptions indiquées aux points ii) et iii) ne s'appliquent que lorsqu'il n'existe aucune solution alternative ou de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des paramètres du marché ; (...)

mars 2023, date prolongée entretemps jusqu'en mars 2024. Dans ce cadre, le gardiennage est pris en charge par l'Etat.

Il s'ensuit que le FUAK se trouvait dans l'impossibilité de rédiger un cahier des charges et un bordereau suffisamment précis et approprié pour les services de gardiennage. Or, selon l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics « le cahier spécial des charges, qui forme la base du marché à conclure, doit être rédigé de façon suffisamment claire et détaillée, afin qu'il ne puisse subsister de doute sur la nature et l'exécution du marché ».

Dès lors, dans l'attente d'une décision définitive sur le sort du bâtiment T et *Tbis*, et donc sur la mission à contracter avec un prestataire de gardiennage, le FUAK a dû faire recours à la procédure négociée. En effet, les prestations d'un service de gardiennage sont tout autre en fonction du sort du bâtiment. En cas de démolition, un gardiennage minimal suffit tandis qu'en cas de location du bâtiment, les prestations varient également fortement en fonction des exigences des locataires. Une fixation préalable et globale des prix n'a donc pas été possible.

Les « raisons techniques » invoquées pour garder le prestataire initial sont le fait que l'opérateur économique sélectionné est celui déjà présent sur site, qui connaît les lieux, les procédures et les installations. Il n'aurait pas été efficient de choisir un nouveau contractant qui ne connaît pas les lieux notamment au niveau de la complexité de la mission. A titre d'exemple, il y a environ deux cents clés à gérer pour ce bâtiment. Ainsi, il n'aurait pas été judicieux de lancer un appel d'offres pour une durée limitée et des prestations non-déterminables.

- *Bureau d'ingénieur-conseil*

Dans le cadre du projet « Parking et Pôle d'échanges Serra (PPES) », le FUAK avait signé un contrat avec un bureau d'ingénieur-conseil pour les aménagements techniques dans le cadre des aménagements locatifs des bureaux. La Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure il y aurait absence de concurrence pour raisons techniques, ni identifié des droits d'exclusivité qui seraient attribuables à ce bureau d'ingénieur-conseil.

La commande pour le bureau d'études techniques a été passée initialement sur base d'un concours international dans le cadre du projet de la gare ferroviaire, dont le programme de construction a ensuite été repris en partie par le projet du Parking et Pôle d'échanges « Serra ».

À la base, le FUAK avait envisagé de louer le bâtiment à un acteur privé. Dans ce cadre, il avait été anticipé que les aménagements locatifs seraient limités et légers (puisque par essence temporaire, dans le cadre du marché locatif), et pris en charge par le preneur.

L'Etat a par la suite demandé au FUAK de louer le bâtiment pour ses services et que le FUAK puisse prendre en charge les aménagements locatifs et se faire rembourser par l'Etat. Selon l'avis du FUAK, des travaux d'aménagements locatifs tels que sollicités par l'Etat, au vu notamment des règles spécifiques applicables aux bâtiments à destination de la fonction publique, des services concernés (Ministères de la Défense et de la Justice) et des demandes spécifiques qui en découlent (exigences de qualité des aménagements et finitions, exigences de sécurité pour les accès, techniques, exigences de solidité, ...) ne sont pas dissociables des travaux de constructions du gros-œuvre fermé. Au contraire, de tels aménagements locatifs s'insèrent dans les constructions, avec des interfaces, et ont d'ailleurs en l'occurrence été réalisés même concomitamment parfois. Qualifiés « d'aménagements locatifs », ils relevaient cependant parfois de la construction dans une certaine mesure, de sorte que l'interface entre deux bureaux d'ingénieur conseil différents aurait été en tout état de cause fictive.

Dès lors, il s'imposait de maintenir le bureau d'ingénieur-conseil en place, afin notamment d'avoir une continuité de sa responsabilité (alors qu'il a suivi les constructions, pour éviter un renvoi de responsabilités d'un bureau vers l'autre en cas d'interface défavorable entre les constructions et les aménagements locatifs), des assurances, de limiter le risque de pertes de données et d'informations qu'un changement aurait entraîné, et de ne pas multiplier les intervenants, sur un chantier d'envergure qui en compte déjà beaucoup, ceci permettant aussi des économies d'échelle. Le FUAK estime que ces considérations justifient le recours à la procédure négociée pour raisons techniques.

D'ailleurs, dans le cadre de sa mission initiale, le bureau d'études a conçu des concepts et élaboré des études, calculs et plans, sur lesquels ce bureau dispose d'une paternité. Un nouveau contractant pour la phase de l'aménagement locatif aurait dû recommencer à refaire certaines études et procéder à l'intégration de données dans ses logiciels ce qui aurait impliqué des coûts supplémentaires ainsi que des risques d'erreurs et/ou de remises en cause.

#### b) Missions du FUAK

#### Constatations de la Cour relatives aux missions du FUAK

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 7 août 1961, les missions du FUAK sont définies comme suit :

- la construction d'un pont au-dessus de la vallée de l'Alzette entre le Rond-point près de la Fondation Pescatore et le plateau de Kirchberg ;
- l'urbanisation et l'aménagement du plateau de Kirchberg ;
- l'établissement de la voirie d'accès et de desserte nécessaire ainsi que les accessoires éventuels ;
- l'acquisition des terrains du plateau de Kirchberg dans la mesure du plan des lieux annexé à la loi précitée.

La Cour note que le FUAK détient des appartements destinés à la location, dont la gestion locative est sous-traitée à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (ci-après « SNHBM ») sur base de critères d'attributions fixés par le FUAK.

La Cour constate que la gestion locative ne figure pas parmi les missions définies à l'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 7 août 1961. Il est à noter que le conseil d'administration a également relevé que la location de logements ne fait pas partie des missions du Fonds.

#### Observations du FUAK relatives aux missions du FUAK

Le FUAK détient des appartements destinés à la « location abordable » dont la gestion locative est sous-traitée à la SNHBM, dans le cadre du mécanisme de la « gestion locative sociale ». La Cour a soulevé que cette gestion locative ne figure pas *expressis verbis* parmi les missions définies à l'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 7 août 1961.

Si la « gestion locative » ne figure pas *expressis verbis* dans les missions du FUAK, « l'urbanisation » y figure. Or, le FUAK considère qu'on ne peut pas « urbaniser », donc « faire ville », en excluant une partie de la population, en l'occurrence les « locataires ». Dans la mesure où le marché privé organise la location au marché libre (montant du loyer fixé librement, au « prix du marché ») et où la location sociale est assurée par d'autres entités (SNHBM, Fonds du logement, ...), le FUAK a développé la location abordable, qui poursuit cet objectif de couvrir l'ensemble du spectre de la population, en s'ouvrant au public cible, nombreux et grandissant des locataires au-dessus des seuils de la location sociale, mais en dessous de pouvoir se permettre de louer au marché libre.

Par ailleurs, il est ici question d'un projet-pilote, d'une ampleur relativement modeste (moins de vingt logements sont à ce stade effectivement mis en location dans ce cadre). D'ailleurs, la gestion locative est assurée par la SNHBM.

Enfin, et bien que le FUAK considère la situation présente comme suffisante, il n'est pas opposé, à terme, à procéder, le cas échéant, à une adaptation de la Loi du 7 août 1961 pour avoir encore plus de clarté à ce sujet. Il avait effectivement été évoqué lors d'un conseil d'administration en 2019 par un membre du conseil qu'à moyen terme, un promoteur public devrait acheter les logements destinés à la location abordable, étant donné que la location de logements ne rentre pas directement dans les missions du FUAK.

Néanmoins en 1961 déjà, les travaux préparatoires de la Loi du 7 août 1961 du FUAK mentionnent expressément la création de logements comme l'un des trois objectifs de la création du Fonds, à côté de la création d'un quartier européen (« Politique du siège ») et de la normalisation du trafic international. En témoigne ainsi les extraits suivants des travaux préparatoires :

- « La réalisation de ce projet permettra en même temps l'extension de l'agglomération urbaine sur un vaste plateau situé à toute proximité, dans un cadre agréable bordé de forêts. L'aménagement envisagé s'étendant sur plus de trois cents hectares permettra, abstraction faite des terrains réservés à la construction éventuelle de bâtiments administratifs au quartier européen et à la voirie, la création d'un grand nombre de lotissements destinés à des habitations privées. La mise à disposition d'une superficie importante aux particuliers mettra un frein énergique à la hausse excessive des terrains à bâtir situés sur la périphérie de la ville et contribuera dès lors à l'assainissement du marché immobilier »<sup>23</sup>.
- « L'Etat pourrait alors mettre une partie de ces terrains à un prix raisonnable à la disposition de certaines personnes qui aimeraient bien bâtir, mais pour lesquelles les prix des terrains à bâtir sont prohibitifs. Cela serait surtout très intéressant, parce que cela aiderait à endiguer les prix énormes des terrains de construction ici à Luxembourg »<sup>24</sup>.
- « Il entre dans les vues du Gouvernement (...) d'user de cette aire du Kirchberg (...) pour procéder à des lotissements dans l'intérêt de la Politique du logement »<sup>25</sup>.
- « La possibilité nous est offerte de faire une grande œuvre d'urbanisation »<sup>26</sup>.

La notion de « logement » est intrinsèquement plurielle et se réalise toujours par différentes modalités juridiques en fonction des âges et besoins de la population (acquisition, location).

## **2. Contrôle des exercices 2018 à 2021**

### *a) Politique générale du FUAK*

#### Constatations de la Cour relatives à la politique générale du FUAK

La Loi du 7 août 1961 du FUAK prévoit à l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, que le conseil d'administration décide, entre autres, sur la politique générale du FUAK, notamment le concept global d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle.

---

<sup>23</sup> Le FUAK cite dans ce contexte : Avis du Conseil d'Etat, p.355, par. 10.

<sup>24</sup> Le FUAK cite dans ce contexte : Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2862.

<sup>25</sup> Le FUAK cite dans ce contexte : Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2866.

<sup>26</sup> Le FUAK cite dans ce contexte : Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2866.

Cependant, tel que confirmé par les responsables, le FUAJ ne dispose pas de politique générale. Le FUAJ a indiqué qu'il a prévu de rédiger la politique générale début 2023.

#### Observations du FUAJ relatives à la politique générale du FUAJ

La Cour a soulevé l'absence de politique générale du Fonds.

Tout d'abord, il échet de préciser qu'il n'est pas en soi imposé d'avoir une politique générale, mais simplement que si le conseil d'administration en prend une, elle doit être approuvée par le ministre de tutelle. Le ministre de tutelle du Fonds a présenté en juillet 2020 la politique générale de développement du plateau lors d'une conférence de presse. Ce document a été complété récemment par une politique tarifaire et constitue actuellement la politique générale du FUAJ. La mise à jour de la politique générale du FUAJ sera réalisée courant 2023.

#### *b) Procédures*

#### Constatations de la Cour relatives aux procédures

##### *- Personnel*

Les « modalités de rémunération des employés au service du Fonds » arrêtées par le conseil d'administration et approuvées par le ministre de tutelle, prévoient que « pour chaque agent le Fonds établit « une matricule » (fiche de calcul) émergeant tous les éléments nécessaires au calcul du montant de la rémunération de base (qualification, date de naissance, âge fictif de début de carrière, date d'engagement au service du Fonds, durée du stage, périodes comptées pour moitié, périodes comptées pour la totalité, début de carrière, point de départ fictif, grades, points indiciaires et échéances avec indication du motif des mutations) ».

Sur base de son contrôle, la Cour constate que cette fiche de calcul fait défaut pour la détermination de la rémunération du directeur.

##### *- Jetons de présence*

La Loi du 7 août 1961 a été modifiée par la loi du 6 décembre 2019<sup>27</sup> et ces modifications se rapportent principalement à la composition du conseil d'administration, à la création du poste de directeur et au remplacement du comité exécutif par un Bureau. Depuis la mise en place du Bureau, des jetons de présence significatifs ont été payés aux membres.

La Cour constate que la Loi du 7 août 1961 ne prévoit pas le paiement de jetons de présence aux membres du Bureau.

#### Observations du FUAJ relatives aux procédures

##### *- Personnel*

Le FUAJ confirme qu'une fiche de calcul pour le poste « Directeur » n'a pas été établie et n'existe donc pas. En effet la rémunération du directeur est déterminée directement par le conseil d'Administration du FUAJ. La détermination du revenu du directeur diffère donc de celle des autres agents du FUAJ alors qu'elle ne suit pas une évolution automatique liée à une grille de salaire fixe. Par ailleurs, et dans la même logique, le contrat de travail du directeur diffère également du contrat-type des autres agents du FUAJ.

---

<sup>27</sup> Loi du 6 décembre 2019 modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, doc. parl. n°7420.

Nous nous permettons de rappeler à ce sujet l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Loi du 7 août 1961 qui dispose que « [l]e conseil d'administration décide sur les points suivants, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle pour les points sous a) :

- (...)
- l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel ».
  
- *Jetons de présence*

L'ancien Comité exécutif du FUAK a été remplacé par un Bureau par la loi du 6 décembre 2019 modifiant la Loi du 7 août 1961<sup>28</sup>. Cependant, les missions du Bureau n'ont pas fondamentalement changé et en ce qui concerne la composition du Bureau, un membre issu du conseil d'administration a été rajouté par rapport au comité exécutif, en remplacement d'un expert externe qui n'est plus présent. A ce titre, l'exposé des motifs de la loi précitée évoque que « [l]e nombre des membres du bureau est augmenté de trois à quatre personnes ».

Les membres du « comité exécutif », remplacé par le « Bureau », ont également été indemnisés. A cet effet, ni les jetons, ni la rémunération n'ont été révisés lors de la création du Bureau, mais ont simplement été repris, avec l'indexation du point indiciaire pratiquée également aux jetons et rémunération du comité exécutif. Ainsi, à euro constant et à composition égale, les jetons de présence du Bureau sont équivalents à ceux de l'ancien Comité exécutif. L'apparente différence s'explique par le fait que les jetons de présence prévus pour une personne ayant la qualité de membre du conseil d'administration et siégeant au Comité exécutif, et donc maintenant au Bureau, sont plus élevés que ceux qui étaient prévus pour une personne ayant la qualité d'expert externe et ayant siégée au Comité exécutif. Dès lors, dans la mesure où un expert externe du Comité exécutif a été remplacé par un membre du conseil d'administration au Bureau, une différence insignifiante existe. Il s'agit cependant simplement d'une adaptation à la nouvelle composition, et aucunement d'un changement de politique appliquée.

Le règlement d'ordre intérieur du FUAK, approuvé par le ministre de tutelle et le conseil d'administration, évoque que des indemnités sont allouées aux membres du conseil et aux membres du Bureau.

Il y a lieu de relever que, de par sa composition et ses missions, le Bureau est une émanation du conseil d'administration (à l'instar d'un comité d'audit ou d'un comité de rémunération qui existent traditionnellement au sein de tout conseil d'administration). En effet, les membres du Bureau exécutent leur mission dans le cadre de la préparation des réunions du conseil d'administration et le Bureau est constitué de quatre membres du conseil d'administration. Le Bureau est mandaté par le conseil pour exécuter des missions de préanalyses des dossiers qui sont, par la suite, soumis au conseil pour décision. Par conséquent, le Bureau prépare les décisions à prendre par le conseil. La charge de travail pour les membres qui font partie du conseil et du Bureau est donc accrue, ce qui justifie le paiement des jetons de présence au sein du Bureau, à l'instar de l'ancien comité exécutif.

---

<sup>28</sup> Loi du 6 décembre 2019 modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, doc. parl. n°7420.

### 3. Constatations et recommandations de la Commission

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission prend note des constatations de la Cour relatives aux marchés publics et estime que les situations particulières évoquées par le FUAK dans ses observations justifient, en principe, le recours à une procédure négociée :
  - o Pour les services de gardiennage :
    - le fait que le type de gardiennage dépend fortement du sort final du bâtiment T et *Tbis*, inconnu au moment de la passation du marché, justifie, en principe, le recours à l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), de la Loi sur les marchés publics (« services, dont la nature ou les aléas ne permettent pas une fixation préalable et globale des prix »)<sup>29</sup>,
    - la complexité du bâtiment et l'expérience acquise par l'opérateur économique en place, justifie, en principe, le recours à l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), de la Loi sur les marchés publics (« services, dont l'exécution, pour des raisons techniques (...) ne peut être confiée qu'à un opérateur économique déterminé »)<sup>30</sup>.
  - o Pour le bureau d'ingénieur-conseil :
    - Les règles spécifiques applicables aux bâtiments à destination de la fonction publique ont requis des aménagements locatifs spécifiques indissociables aux travaux de construction en cours, pour lesquels un bureau d'études techniques (initialement choisi dans le cadre d'un marché ouvert international) avait déjà été contracté. De ce fait, le recours à ce même bureau d'études pour ces aménagements locatifs au motif de l'article 64, paragraphe 2, lettre b), point ii, de la Loi sur les marchés publics<sup>31</sup> (« absence de concurrence pour des raisons techniques ») semble justifié.

---

<sup>29</sup> Article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), de la Loi sur les marchés publics : « (1) En cas de procédure restreinte sans publications d'avis, les pouvoirs adjudicateurs adressent une demande d'offre à un nombre limité d'opérateurs économiques, au gré du pouvoir adjudicateur, dans les cas prévus à l'alinéa 3 et au paragraphe 3. Le nombre minimum de candidats invités à soumissionner est de trois.

En cas de procédure négociée, les pouvoirs adjudicateurs consultent les opérateurs économiques de leur choix et négocient les conditions de marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

Il peut être recouru soit à la procédure restreinte sans publication d'avis, soit à la procédure négociée dans les cas suivants : (...)

d) dans des cas exceptionnels, lorsqu'il s'agit de travaux, fournitures et services dont la nature ou les aléas ne permettent pas une fixation préalable et globale des prix ; (...). »

<sup>30</sup> Article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres d) et e), de la Loi sur les marchés publics : « (1) En cas de procédure restreinte sans publications d'avis, les pouvoirs adjudicateurs adressent une demande d'offre à un nombre limité d'opérateurs économiques, au gré du pouvoir adjudicateur, dans les cas prévus à l'alinéa 3 et au paragraphe 3. Le nombre minimum de candidats invités à soumissionner est de trois.

En cas de procédure négociée, les pouvoirs adjudicateurs consultent les opérateurs économiques de leur choix et négocient les conditions de marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

Il peut être recouru soit à la procédure restreinte sans publication d'avis, soit à la procédure négociée dans les cas suivants : (...)

e) pour les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un opérateur économique déterminé ; (...). »

<sup>31</sup> Article 64, paragraphe 2, lettre b), points ii et iii, de la Loi sur les marchés publics : « (2) Il est possible de recourir à la procédure négociée sans publication préalable pour des marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans chacun des cas suivants : (...)

b) lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique particulier, pour l'une quelconque des raisons suivantes : (...)

ii. il y a absence de concurrence pour des raisons techniques ; (...). »

- La Commission estime que le recours à l'article 64, paragraphe 2, lettre b), point iii, de la Loi sur les marchés publics (« la protection de droits d'exclusivité »)<sup>32</sup> n'est toutefois pas justifié étant donné que l'engagement d'un nouveau bureau d'études aurait amené à l'élaboration de nouvelles études qui ne mettraient pas en péril la protection des droits découlant des études existantes. D'ailleurs, les motivations évoquées par le FUAK dans le cadre de ses observations (« coûts supplémentaires » et « risques d'erreurs ») ne tombent pas dans le champ d'application de la disposition précitée.
- En lien avec les missions du FUAK, la Commission a bien pris note de la motivation du FUAK pour développer le marché de la location abordable. Elle se rallie néanmoins à la recommandation de la Cour concernant la nécessité de prévoir ce type de mission expressément dans la Loi du 7 août 1961, dans l'hypothèse où cette activité serait maintenue.

En référence au contrôle des exercices 2018 à 2021, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission prend note de la mise en place d'une politique générale au niveau du FUAK, conformément à l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Loi du 7 août 1961.
- La Commission prend note des explications émises par le FUAK concernant la différence de traitement entre la détermination de la rémunération des agents du FUAK par rapport à celle du directeur. L'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), 6<sup>ème</sup> tiret, de la Loi du 7 août 1961 donne, en effet, la faculté au conseil d'administration de prendre une décision, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle, sur « l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel »<sup>33</sup>. Elle comprend que les « modalités de rémunération des employés au service du Fonds » arrêtées par le conseil d'administration ne sont pas applicables à ce dernier. Partant elle s'interroge sur l'existence d'une décision spécifique du conseil d'administration déterminant la rémunération du directeur, dûment approuvée par le ministre de tutelle.
- La Commission prend note des explications du FUAK relatives au paiement de jetons de présence aux membres du Bureau, qui a remplacé les membres du comité exécutif. Nonobstant les arguments évoqués justifiant, aux yeux du FUAK, le paiement de jetons (reprise du système d'indemnités versées aux membres du comité exécutif, mention dans le ROI du FUAK validée par le ministre de tutelle et charge de travail accrue), la Commission tient à mettre en exergue que le paiement de jetons financés par le biais de deniers publics nécessite d'une base légale, conformément à l'article 117, paragraphe 5, de la Constitution<sup>34</sup>. Partant, la Commission se rallie à la

<sup>32</sup> Article 64, paragraphe 2, lettre b), points ii et iii, de la Loi sur les marchés publics : « (2) Il est possible de recourir à la procédure négociée sans publication préalable pour des marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans chacun des cas suivants : (...) »

b) lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique particulier, pour l'une quelconque des raisons suivantes : (...) »

iii. la protection de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle ; (...) »

<sup>33</sup> Article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), 6<sup>ème</sup> tiret : « (1) Le conseil d'administration décide sur les points suivants, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle pour les points sous a) :

a) (...) »

- l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel, (...) »

<sup>34</sup> Article 117, paragraphe 5, de la Constitution : « Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi. »

recommandation de la Cour relative à la nécessité de prévoir le paiement de jetons de présence dans la Loi du 7 août 1961.

## **G. Fonds national de solidarité<sup>35</sup>**

Le contrôle de la Cour relatif au Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») se base sur à l'article 18, paragraphe 4, de la loi modifiée du 30 juillet 1960 « portant création d'un Fonds national de solidarité ».

### **1. Suivi des contrôles antérieurs**

#### *a) Règlement d'ordre intérieur*

##### Constatations de la Cour relatives au règlement d'ordre intérieur

Lors des contrôles précédents, la Cour avait recommandé au FNS de formaliser les relations entre le comité directeur et les différents services internes au moyen d'un règlement d'ordre intérieur. La Cour constate que le FNS dispose depuis le 31 janvier 2022 d'un règlement d'ordre intérieur.

##### Observations du FNS relatives au règlement d'ordre intérieur

Le FNS confirme avoir suivi les recommandations de la Cour quant à l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur.

#### *b) Services « Restitutions » et « Recouvrements »*

##### Constatations de la Cour relatives aux services « Restitutions » et « Recouvrements »

La Cour constate que ses recommandations antérieures visant la mise en place de services et de procédures internes dédiés au recouvrement de fonds indument touchés respectivement de fonds à récupérer ont été suivies par le FNS.

##### Observations du FNS relatives aux services « Restitutions » et « Recouvrements »

Le FNS confirme avoir suivi les recommandations de la Cour sur la mise en place de services et de procédures internes dédiés au recouvrement de fonds indument touchés respectivement de fonds à récupérer.

### **2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2022**

##### Constatations de la Cour relatives aux marchés publics

Lors du dernier contrôle, la Cour a invité le FNS à respecter la législation sur les marchés publics dans le contexte du contrat de nettoyage journalier des locaux occupés par le FNS.

Suite à cette constatation, le comité-directeur a décidé de résilier le contrat existant et de procéder à la passation d'un marché public, en faisant appel aux offres de trois prestataires externes. Le contrat avec la société retenue a été conclu en octobre 2019 pour une durée initiale de trois ans renouvelable, sauf résiliation anticipée. A son terme, le contrat a été reconduit en octobre 2022 par tacite reconduction pour une nouvelle période de trois ans.

Or, la Cour constate que le montant du marché dépassait, avant la date d'échéance, le seuil prévu dans la législation sur les marchés publics à partir duquel une offre de trois prestataires

---

<sup>35</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.45-46.

au moins est requise. Par conséquent, le FNS aurait dû recourir à une nouvelle procédure de passation de marché public.

#### Observations du FNS relatives aux marchés publics

Le FNS a pris bonne note des observations de la Cour relatives aux marchés publics et suivra les recommandations de la Cour en cette matière, y compris pour les contrats qui sont pourvus d'une clause de tacite reconduction. Les services du FNS ont reçu l'instruction d'établir un échéancier relatant les dates d'expiration des contrats pourvus d'une telle clause.

### **3. Constatations et recommandations de la Commission**

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission salue le fait que le FNS s'est doté d'un règlement d'ordre intérieur ainsi que de services et procédures internes dédiés au recouvrement de fonds indument touchés ou à récupérer.

En référence aux contrôles des exercices 2018 à 2022, la Commission prend bien note du fait que le FNS entend suivre les recommandations de la Cour relatives au respect de la Loi sur les marchés publics. Elle souligne l'importance de suivre de près les engagements pris avec des prestataires externes et de veiller à ne pas dépasser les seuils légaux dans le cadre de reconductions contractuelles.

#### **H. Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue<sup>36</sup>**

Le contrôle de la Cour relatif à l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (ci-après « INFPC ») se base sur l'article 10 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue (ci-après « Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 »).

##### **1. Suivi des contrôles antérieurs**

###### *a) Contrôle des demandes de cofinancement*

#### Constatations de la Cour relatives au contrôle des demandes de cofinancement

Lors des contrôles antérieurs, la Cour avait constaté que les procédures de contrôle des demandes de cofinancement par l'INFPC étaient insuffisantes.

Concernant les exercices 2018 à 2021, la Cour constate que les procédures relatives à l'encodage et au contrôle ont été revues en 2021. Néanmoins, le système informatique en tant qu'outil de contrôle n'est pas adapté au nombre croissant des demandes de cofinancement. C'est pourquoi un projet visant la mise en place d'un système de gestion électronique du cofinancement a été lancé en janvier 2022 par l'INFPC.

Le nouveau système de gestion consiste en la mise en place de démarches pour les demandes de cofinancement. L'outil devrait notamment permettre :

- d'instaurer des contrôles automatiques des données enregistrées par les entreprises ;
- d'attribuer les demandes de cofinancement aux agents en charge de l'instruction des dossiers ;
- de constituer l'échantillon de formations à contrôler ;

---

<sup>36</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.47-52.

- d'établir le montant du cofinancement et de s'assurer du suivi des dossiers.

La Cour note que le traitement et le contrôle des dossiers se fait toujours suivant les anciennes procédures.

#### Observations du INFPC relatives au contrôle des demandes de cofinancement

Dans un contexte de digitalisation visant à faciliter l'accès au dispositif et en réponse aux conclusions de l'audit du traitement des demandes de cofinancement de la formation professionnelle continue, un projet visant à mettre en place un nouveau système de gestion des demandes de cofinancement a effectivement été lancé par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, en collaboration avec l'INFPC.

Ce projet consiste en la mise en place d'une démarche via MyGuichet et d'un *back-office* de gestion et de contrôle des demandes de cofinancement. La démarche sur MyGuichet est actuellement en phase de test par les agents de l'INFPC. Le projet de *back-office* dédié, opéré par le CTIE<sup>37</sup>, est en phase de conception. Le nouveau système permettra, après les phases de conception, de réalisation et de déploiement, une évolution des procédures de gestion et de traitement des demandes de cofinancement.

#### *b) Statut juridique du personnel*

#### Constatations de la Cour relatives au statut juridique du personnel

Tous les agents actuellement en service sont liés à l'INFPC par un contrat de louage de services de droit privé, leur rémunération étant fixée par référence à la réglementation applicable aux employés occupés dans les administrations et services de l'État.

Lors de ses contrôles antérieurs, la Cour avait souligné qu'un établissement public reste soumis au droit public sauf dérogation expresse prévue dans la loi organique concernant certains aspects de la gestion de l'établissement public, comme la comptabilité ou le statut du personnel qui peuvent être régis par les dispositions du droit privé.

Etant donné que la base légale reste inchangée, la Cour maintient sa position que la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 ne prévoit pas de dérogation expresse lui permettant d'engager du personnel sur base du droit privé.

#### Observations du INFPC relatives au statut juridique du personnel

Le conseil d'administration de l'INFPC souhaite informer la Cour que le statut juridique du personnel est désormais défini par la loi du 18 avril 2024 modifiant la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 (ci-après « Loi du 18 avril 2024 »)<sup>38</sup>. En effet, l'article 5 de ladite loi précise : « [s]auf en cas de détachement de fonctionnaires de l'État, le directeur et le personnel de l'Institut sont liés à l'Institut par un contrat de louage de services de droit privé ».

#### *c) Bureau de l'INFPC*

#### Constatations de la Cour relatives au bureau de l'INFPC

L'article 14 du règlement d'ordre interne concernant le fonctionnement du conseil d'administration de l'INFPC prévoit que ledit institut se dote d'un bureau qui a pour objectif la préparation des séances du conseil d'administration, et plus particulièrement de l'ordre du jour.

<sup>37</sup> Centre des technologies de l'information de l'État.

<sup>38</sup> Loi du 18 avril 2024 modifiant la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1992 portant

1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue, et

2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue ;

Pour plus d'informations sur les travaux parlementaires, voir doc. parl. n°8313.

Le fonctionnement du bureau fait l'objet d'un règlement interne approuvé par le conseil d'administration en date du 18 juillet 2007.

Lors de ses contrôles antérieurs, la Cour avait constaté que des indemnités ont été payées aux membres du bureau du conseil d'administration conformément à l'article 12 du règlement d'ordre interne du bureau de l'INFPC alors que la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 ne prévoit pas d'allocation de pareilles indemnités. Dès lors, le paiement de ces indemnités en faveur des membres du bureau n'était pas dû.

Concernant les exercices 2018 à 2021, la Cour constate que l'INFPC a continué à verser des indemnités aux membres du bureau sans base légale. Il en est de même pour l'exercice 2022 au cours duquel trois réunions du bureau ont été tenues. Il est à noter que le bureau de l'INFPC ne s'est plus réuni au cours de l'exercice 2023 et que la Loi du 18 avril 2024 ne prévoit pas la mise en place d'un tel bureau.

#### Observations du INFPC relatives au bureau de l'INFPC

Il convient de préciser que le conseil d'administration de l'INFPC a formalisé la décision de supprimer le bureau du conseil d'administration lors de la réunion du 12 décembre 2022.

##### *d) Approbation ministérielle du budget et des comptes annuels*

#### Constatations de la Cour relatives à l'approbation ministérielle du budget et des comptes annuels

L'article 3, paragraphe 6, de la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 prévoit que le budget et les comptes annuels sont à soumettre à l'approbation du ministre de l'Education nationale.

Lors des contrôles précédents, la Cour avait constaté que le ministre de tutelle n'avait pas formellement approuvé le budget et les comptes annuels.

Pour ce qui est du contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que les budgets de l'INFPC sont désormais approuvés par le ministre alors que l'approbation ministérielle des comptes annuels fait toujours défaut.

#### Observations du INFPC relatives à l'approbation ministérielle du budget et des comptes annuels

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte de la constatation de la Cour. Les comptes annuels de l'INFPC seront désormais soumis à l'approbation du ministre de tutelle.

##### *e) Provision pour risques et charges*

#### Constatations de la Cour relatives à la provision pour risque et charges

À la suite de plusieurs audits financiers réalisés pour évaluer un risque de remboursement de dépenses non éligibles sur des projets européens, l'INFPC avait inscrit au bilan des provisions destinées à couvrir ledit risque.

Le conseil d'administration a décidé avec effet au 31 décembre 2017 que les provisions concernant les projets financés par le Fonds Social Européen (ci-après « FSE ») d'avant 2001 sont affectées, par principe de prudence, à un compte de réserve à caractère indisponible pour faire face à un risque de remboursement éventuel, mais peu probable, de dépenses non éligibles.

Pour les exercices 2018 à 2021, la situation reste inchangée par rapport à l'exercice 2017, c'est-à-dire l'INFPC fait figurer, par principe de prudence, dans les réserves à caractère

indisponible un montant de 397 433,69 euros aux fins de couverture d'un risque de remboursement éventuel de dépenses non éligibles.

f) *Réserves en banque*

Constatations de la Cour relatives aux réserves en banque

Lors du contrôle des exercices antérieurs, la Cour avait analysé l'évolution des avoirs en banque et de la dotation étatique sur la période allant de 2011 à 2017. Par la suite, la Cour avait comparé leur évolution aux estimations budgétaires de l'INFPC.

Il se dégageait de l'analyse des chiffres que sur la période de 2011 à 2017, les avoirs en banque de l'INFPC avaient constamment augmenté pour passer de 1 159 266 euros à 2 159 763 euros, soit une augmentation de 86,3%. Sur la même période, la dotation étatique annuelle avait également connu une progression soutenue en passant de 1 508 000 euros à 2 043 128 euros, soit une progression de 35,5%.

L'analyse du budget exécuté sur la période 2011 à 2017 avait permis de constater que les dépenses ont été systématiquement surestimées et les recettes sous-estimées. Il en résultait que les dotations budgétaires dépassaient les besoins réels et ont permis à l'INFPC de constituer des réserves financières conséquentes.

Pour ce qui est du contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que la situation financière a considérablement évolué à partir de 2018. Bien que la dotation étatique ait été augmentée pendant la période sous revue, les avoirs en banque ont considérablement diminué.

|  | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Avoirs en banque</b>                  | 2 159 763 | 2 193 424 | 1 819 796 | 1 625 542 | 1 525 080 |
| <i>Evolution des avoirs en banque</i>    |           | 2%        | -17%      | -11%      | -6%       |
| <b>Dotation étatique</b>                 | 2 043 128 | 2 077 706 | 2 141 213 | 2 198 995 | 2 350 000 |
| <i>Evolution de la dotation étatique</i> |           | 1,7%      | 3,1%      | 2,7%      | 6,9%      |

Les avoirs en banque ont notamment été impactés par le déménagement de l'INFPC qui a engendré de nouvelles charges externes, inexistantes en 2018 : locations immobilières, charges locatives, frais de déménagement et frais d'aménagement dans des locaux.

Observations du INFPC relatives aux réserves en banque

Conformément à la recommandation de la Cour lors du précédent contrôle, les réserves financières de l'établissement ont été prises en compte pour la détermination des dotations étatiques.

**2. Contrôle portant sur les exercices 2018 à 2021**

a) *Conseil scientifique*

Constatations de la Cour relatives au conseil scientifique

La Cour constate que la dernière nomination du conseil scientifique date du 13 décembre 2017 alors que l'article 3bis de la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992 précise que les membres du conseil scientifique et son président sont nommés et révoqués par le gouvernement en Conseil pour une période de 3 ans. A noter que le conseil scientifique n'a plus siégé depuis le 11 décembre 2018 faute de demande du conseil d'administration et de l'Observatoire de la formation.

### Observations du INFPC relatives au conseil scientifique

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte des observations de la Cour. À la suite de l'entrée en vigueur de la Loi du 18 avril 2024, les nominations des membres du conseil scientifique sont en cours.

#### *b) Frais de représentation et frais de route et de séjour*

### Constatations de la Cour relatives aux frais de représentation et aux frais de route et de séjour

Un règlement intérieur qui régit notamment les frais de représentation et les frais de route et de séjour a été adopté par le conseil d'administration en date du 18 avril 2018. Ce règlement fixe les modalités relatives aux déplacements professionnels et le remboursement des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement.

Concernant le contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que pour le calcul des frais kilométriques, l'INFPC ne se réfère pas aux dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires et employés publics.

La Cour recommande que l'INFPC se base sur les dispositions réglementaires applicables pour les fonctionnaires et employés publics en matière de frais de route notamment pour le remboursement des frais kilométriques prévus.

### Observations du INFPC relatives aux frais de représentation et aux frais de route et de séjour

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte de la recommandation de la Cour concernant les frais de route. L'INFPC se référera dorénavant aux dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires et employés publics en matière de frais de route, notamment pour le remboursement des frais kilométriques.

#### *c) Procédure d'engagement des dépenses pour la carte de crédit*

### Constatations de la Cour relatives à la procédure d'engagement des dépenses pour la carte de crédit

La Cour constate que le contrôle des extraits VISA est documenté par un cachet et par la signature du directeur et occasionnellement par celle de la secrétaire de l'INFPC. Néanmoins, une ligne directrice formelle à suivre concernant le contrôle et la validation des paiements réglés par carte de crédit fait défaut.

La Cour recommande que le conseil d'administration formalise les délégations de signature pour les dépenses effectuées avec la carte de crédit dans le règlement interne de l'INFPC.

### Observations du INFPC relatives à la procédure d'engagement des dépenses pour la carte de crédit

La recommandation de la Cour est également actée par le conseil d'administration. Les délégations de signature pour les dépenses effectuées avec la carte de crédit seront formalisées dans le règlement interne de l'INFPC.

### 3. Constatations et recommandations de la Commission

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission salue les initiatives prises par le INFPC répondant aux recommandations de la Cour :
  - o mise en place en cours d'un nouveau système de gestion des demandes de cofinancement pour garantir un meilleur contrôle de ces dernières,
  - o clarification, par la voie légale, du statut juridique du personnel, engagé par un contrat de louage de services de droit privé,
  - o suppression du bureau du conseil d'administration et des indemnités versées, faute de base légale,
  - o la transmission, pour accord, du budget et des comptes annuels au ministre de tutelle, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992,
- La Commission constate une diminution des réserves en banque de 2,2 millions d'euros à 1,5 millions d'euros pour la période 2017 à 2021, malgré l'augmentation de la dotation étatique (de 2 millions d'euros à 2,4 millions d'euros) durant la même période. La Commission salue cette adaptation dans la gestion budgétaire et financière du INFPC, en ce qu'elle démontre que les nouvelles charges externes (locations et charges) ont été majoritairement financés par les avoirs propres dudit institut. La Commission encourage à puiser davantage dans les réserves bancaires de l'INFPC afin de veiller à une progression raisonnable de la dotation étatique.

En référence aux contrôles portant sur les exercices 2018 à 2021, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission prend note de la nomination en cours des membres du conseil scientifique, conformément à l'article 3*bis*, de la Loi du 1<sup>er</sup> décembre 1992.
- La Commission salue les initiatives prises par le INFPC en fonction des recommandations de la Cour :
  - o la prise en compte des dispositions réglementaires applicables dans la fonction publique pour le calcul des frais kilométriques, et
  - o la formalisation des délégations de signatures dans le règlement interne pour les dépenses effectuées par l'intermédiaire de cartes de crédit.

#### I. Média de service public 100,7<sup>39</sup>

Le contrôle de la Cour relatif au Média de service public 100,7 (ci-après « Média 100,7 ») se base sur l'article 8, paragraphe 5, du règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, respectivement l'article 14, paragraphe 5, de la loi du 12 août 2022 portant organisation de l'établissement public « Média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

---

<sup>39</sup> Source : Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2024, pp.53-57.

## 1. Suivi des contrôles antérieurs

### Observations générales du Média 100,7 relatives au suivi des contrôles antérieurs

La mise en œuvre des recommandations de la Cour de son contrôle portant sur les exercices 2017 et 2018 n'a pu être réalisée dans un délai rapproché. En effet, après avoir pris connaissance des recommandations de la Cour en août 2020, le Média 100,7 a connu un changement à la direction en septembre 2021, précédé d'une période de cinq mois de non-occupation du poste. La mise en œuvre des recommandations n'a ainsi pu être abordée sereinement qu'à partir de la fin de l'exercice 2021.

#### *a) Règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires*

### Constatations de la Cour relatives aux règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires

Dans son rapport portant sur le contrôle des exercices 2017 et 2018, la Cour avait constaté que selon les règles de pouvoirs mises en place, la secrétaire de direction pouvait à elle seule exécuter des virements jusqu'à un montant de 300 000 euros et que le directeur disposait d'un droit de paiement illimité. La Cour avait recommandé d'instaurer un système de paiement ayant recours au principe des « quatre yeux » pour tout ordre de virement adressé aux banques.

En date du 7 décembre 2021, le Conseil d'administration du Média 100,7 a pris la résolution que désormais « tout mouvement bancaire exige l'accord de deux signataires autorisés ». La procédure en matière de signatures bancaires prévoit désormais deux types de signataires en fonction du montant du virement, à savoir supérieur ou inférieur à 85 000 euros. Les virements collectifs relatifs aux salaires et les virements internes entre différents comptes bancaires détenus par le Média 100,7 font exception à ce seuil.

L'adaptation de la procédure n'ayant été faite qu'à la fin de l'exercice 2021, le contrôle des exercices 2019, 2020 et 2021 a été réalisé sur base de l'ancienne procédure. La Cour s'est cependant assurée que les signataires ont été mis à jour auprès des établissements bancaires.

#### *b) Création et modification des coordonnées bancaires*

### Constatations de la Cour relatives à la création et la modification des coordonnées bancaires

La Cour avait constaté que la secrétaire de direction pouvait à elle seule créer et modifier les comptes bancaires d'un fournisseur. La Cour avait recommandé de mettre en place une procédure en matière de création et de modification des coordonnées bancaires des fournisseurs et d'avoir recours au principe des « quatre yeux ».

Dans sa réponse, le Média 100,7 avait confirmé suivre la recommandation de la Cour d'avoir recours au principe « des quatre yeux », selon le modèle évoqué au point a) ci-avant relatives aux règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires.

Or, lors du présent contrôle, le Média 100,7 a indiqué qu'aucune procédure satisfaisante n'a pu être identifiée afin de pallier ce risque.

La Cour maintient sa recommandation quant à la mise en place d'une procédure formalisée en matière de création et de modification des coordonnées bancaires des fournisseurs et d'avoir recours au principe « des quatre yeux ».

### Observations du Média 100,7 relatives à la création et la modification des coordonnées bancaires

Le Média 100,7 accepte la pertinence de cette recommandation. Force est toutefois de constater que l'unique outil numérique de gestion bancaire permettant d'établir le principe des « quatre yeux » pour les opérations bancaires au Luxembourg ne permet pas d'élargir cette procédure à la création et modification des coordonnées bancaires. Le logiciel comptable utilisé par le Média 100,7, comptant parmi les références du marché pour PME, ne le permet pas non plus. Le Média 100,7 analyse actuellement les possibilités de répondre à cette recommandation par la mise en place de nouvelles solutions numériques.

#### *c) Réglementation de signatures*

### Constatations de la Cour relatives à la réglementation de signatures

La réglementation de signatures, figurant à l'annexe du règlement d'ordre intérieur du 7 novembre 2017, définit les modalités de signature des offres et confirmations de commandes, bons de commandes et devis pour des commandes prévues au budget. Les mêmes modalités s'appliquent d'ailleurs pour les factures. Les signatures sont définies comme suit :

- Jusqu'à 1 000 euros : signature du responsable de service ;
- De 1 000 à 7 500 euros : signature du responsable de service et du directeur ;
- Au-delà de 7 500 euros : signature du responsable de service, du directeur et du président du conseil d'administration.

Dans le cadre de son contrôle portant sur les exercices 2017 et 2018, la Cour avait identifié plusieurs écritures pour lesquelles la réglementation de signature n'avait pas été respectée.

Tel a également été le cas lors du contrôle des exercices 2019 à 2022. Sur 47 écritures sélectionnées pour son contrôle, la Cour a identifié plusieurs écritures pour lesquelles la réglementation de signature n'a pas été respectée :

- pour 34 écritures, aucune offre, confirmation de commande ou bon de commande signé n'a pu être présenté ;
- pour six écritures, les signatures sur le bon de commande ne respectaient pas les modalités prévues dans la réglementation de signatures ;
- pour 21 écritures, les signatures sur la facture ne respectaient pas les modalités prévues dans la réglementation de signatures. Ainsi, par exemple, pour deux factures pour lesquelles la signature du président du conseil d'administration était requise, cette dernière faisait défaut. Pour 18 factures, la réglementation prévoyait la signature du responsable de service et du directeur, mais finalement les factures étaient signées uniquement par le directeur.

Au vu de ces constatations, la Cour recommande que toutes les commandes et factures soient validées par les signataires tel que retenu dans le règlement d'ordre intérieur. Une offre, une confirmation de commande ou un bon de commande signé devrait exister pour tout type de dépense.

### Observations du Média 100,7 relatives à la réglementation de signatures

Le Média 100,7 s'engage à respecter la recommandation. Il est conscient des failles dans le respect de la réglementation de signatures au cours des exercices sous revue. En octobre 2022, un outil numérique de bons de commande configurable dans le respect des seuils établis par la réglementation de signatures a été introduit. Le conseil d'administration a toutefois aussi revu, en juillet 2023, la procédure elle-même. En conclusion, les seuils relatifs aux

engagements financiers ont été adaptés, d'une part. D'autre part, le doublon d'une approbation tant de l'engagement financier dépassant le montant de 25 000 euros par la présidente du conseil d'administration que de la facture en résultant a été limité aux seuls cas où le montant de l'engagement financier est dépassé de 20% ou plus.

Nous sommes toutefois intéressés d'avoir le détail des opérations visées, afin de pouvoir vérifier l'efficacité des changements apportés au cours de l'exercice 2022 et, le cas échéant, pouvoir affiner nos procédures.

## **2. Contrôle des exercices 2019 à 2022**

### *a) Prestations de services*

#### Constatations de la Cour relatives aux prestations de services

Au cours de la période de contrôle, le Média 100,7 a enregistré trois factures relatives à diverses études de marché réalisées par un même prestataire pour un montant total de 62 000 euros hors TVA.

Pour l'une de ces études de marché, la Cour a noté que le montant validé dans l'offre ne correspond pas au montant facturé. Le Média 100,7 n'a cependant pas été en mesure de justifier l'écart de 1 500 euros entre les deux documents.

De plus, pour une facture de 13 500 HT, le Média 100,7 n'a pas pu fournir d'offre approuvée.

La Cour recommande que les écarts entre les montants engagés et les montants facturés soient dûment documentés et justifiés.

De manière générale, la Cour rappelle que le Média 100,7 doit respecter la réglementation de signatures, notamment la signature d'une offre, d'une confirmation de commande ou d'un bon de commande pour toute dépense en fonction des seuils définis.

#### Observations du Média 100,7 relatives aux prestations de services

Le Média 100,7 accepte la recommandation. Quant au cas concret, il regrette qu'il n'a pas été à même de retracer l'attribution des marchés visés, alors que la personne responsable de cette commande n'était plus salariée du Média 100,7 au moment du contrôle.

### *b) Procédure en matière de voyages*

#### Constatations de la Cour relatives à la procédure en matière de voyages

La procédure en matière de voyages prévoit que « les déplacements et missions à l'étranger s'effectuent sur base d'une autorisation préalable signée par le/la responsable du service et par le directeur. Afin de faire autoriser un déplacement ou une mission, les employé(e)s rempliront le formulaire "Ordre de mission" (...) ».

Dans le cadre de son contrôle de six dépenses, la Cour constate que l'ordre de mission est manquant pour deux déplacements. Pour un déplacement, l'ordre de mission n'a pas été signé par le responsable du service, mais uniquement par le directeur.

La Cour recommande que le Média 100,7 respecte la procédure en matière de voyages.

#### Observations du Média 100,7 relatives à la procédure en matière de voyages

Le Média 100,7 accepte la recommandation. La mise en place d'une solution numérique permettant d'assurer tant le respect de la réglementation de signatures que sa traçabilité est en cours d'analyse. Le Média 100,7 a par ailleurs adapté la procédure en juin 2023 afin de

prendre en compte le fait que les réservations de chambres d'hôtel et de billets d'avions se font entretemps la plupart du temps en parallèle à - plutôt qu'après - la décision d'autoriser un déplacement, en utilisant des services en ligne et en recourant à une carte de crédit du Média 100,7. Cette approche est souvent la plus appropriée pour bénéficier des tarifs les plus avantageux.

### **3. Constatations et recommandations de la Commission**

En référence au suivi des contrôles des exercices précédents, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission salue les initiatives prises par le Média 100,7 en réponse aux constatations de la Cour :
  - o instauration du principe « des quatre yeux » pour la majorité des actes bancaires,
  - o introduction d'un outil numérique de bons de commandes programmé de sorte à tenir compte de la réglementation de signatures fixée à l'annexe du règlement d'ordre intérieur.
- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de faire respecter le principe « des quatre yeux » pour la création et la modification des coordonnées bancaires. Elle prend note des réflexions en cours auprès du Média 100,7.

En référence aux contrôles portant sur les exercices 2019 à 2022, la Commission émet les constatations et les recommandations qui suivent :

- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de justifier et de documenter les écarts entre les montants engagés et les montants facturés.
- La Commission se rallie à la recommandation de la Cour relative à la nécessité de respecter la procédure en place en matière de voyages. Elle prend note des réflexions en cours auprès du Média 100,7, visant à mettre en place une solution numérique pour assurer le respect de la réglementation de signatures et sa traçabilité.

## **IV. Conclusions générales de la Commission**

Le présent chapitre expose des conclusions et des recommandations d'ordre général de la Commission, sur base des résultats du contrôle de la Cour repris dans l'édition 2024 de son rapport spécial sur les établissements publics. Pour plus de détails sur les constatations et les recommandations de la Commission relatives à un établissement donné, il est renvoyé au chapitre III du présent rapport et plus particulièrement aux sections abordant les « constatations et recommandations de la Commission ».

### **A. Remarque préliminaire**

La Commission constate avec satisfaction qu'avec les années et les différents rapports de la Cour, de nombreux établissements publics s'efforcent à suivre les recommandations de la Cour et entreprennent à respecter de mieux en mieux la législation et les principes comptables et financiers auxquels ils sont soumis. La Commission insiste pour que les établissements publics continuent leurs efforts dans un souci d'une bonne gestion financière et budgétaire des deniers publics.

## **B. Constatations et recommandations générales**

Pour l'édition de 2024 du rapport relatif aux établissements publics, la Commission dresse les conclusions et recommandations d'ordre général suivantes :

### **1. Respect de la Loi sur les marchés publics**

La Commission constate que la Cour a été obligée de rappeler à plusieurs établissements publics de se conformer à la Loi sur les marchés publics, en particulier pour ce qui est du recours aux procédures d'exception et le respect des seuils légaux.

La Loi sur les marchés publics admet le recours à des procédures de marché d'exception (dialogue compétitif, procédure négociée avec ou sans publication préalable, procédure restreinte sans publication d'avis) sous réserve du respect strict de certaines conditions. La Commission rappelle que pour pouvoir recourir à une des procédures d'exception, « le pouvoir adjudicateur doit se situer dans un des cas de figure expressément prévus par la législation. Ces cas de figure sont d'interprétation stricte, ce qui veut dire que les conditions y reprises doivent être pleinement et scrupuleusement observées »<sup>40</sup>.

Cela dit, la Commission se doit de mettre en exergue que le caractère général de quelques conditions (par exemple « raisons techniques » ou « absence de concurrence ») accorde une certaine marge d'interprétation aux établissements pour recourir à des procédures d'exception, interprétation qui n'est parfois pas partagée par la Cour.

La Commission relève en outre que, si pour les procédures restreintes sans publication d'avis ou les procédures négociées sans publication préalable au-dessus de 484 020 euros<sup>41</sup>, la Loi sur les marchés publics oblige les établissements à solliciter au préalable l'avis de la Commission des soumissions<sup>42</sup>, un tel avis n'est pas requis pour lesdits marchés en-dessous de ce seuil. Pour ces marchés d'exception en particulier, il relève de la responsabilité des établissements d'analyser le respect des conditions découlant de la Loi sur les marchés publics en fonction de la situation qui se présente.

En sus de la problématique en lien avec le recours à des procédures d'exception, la Commission relève également que certains établissements publics peinent à suivre de près des engagements pris avec des prestataires externes, au risque de ne plus pouvoir bénéficier (notamment *via* des reconductions contractuelles) de l'exception prévue à l'article 151 du règlement grand-ducal d'exécution du 8 avril 2018 de la Loi sur les marchés publics, concernant les marchés de faible envergure de 79 000 euros<sup>43</sup>. La Commission note également que certains établissements publics ne sont pas conscients des obligations découlant de la Loi sur les marchés publics, relatifs aux marchés au-delà du seuil de 79 000 euros, au risque de s'engager indûment auprès de prestataires externes.

---

<sup>40</sup> <https://marches.public.lu/fr/procedures/types-procedures/exception.html>.

<sup>41</sup> 50 000 euros calculés à la valeur de l'indice des prix à la consommation au 1<sup>er</sup> mai 2025, de 968,04.

<sup>42</sup> Article 159, paragraphe 3, de la Loi sur les marchés publics : « Si un pouvoir adjudicateur se propose de recourir, pour un marché estimé, hors TVA, à plus de 50 000 euros, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1<sup>er</sup> janvier 1948, adapté conformément à l'article 160, à une procédure restreinte sans publication d'avis ou à une procédure négociée sans publication préalable, il doit au préalable solliciter l'avis de la Commission des soumissions. »

<sup>43</sup> Article 151 du règlement grand-ducal d'exécution du 8 avril 2018 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics : « Les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent être passés soit par procédure restreinte sans publication d'avis, soit par procédure négociée, lorsque le montant total du marché n'excède pas 79 000 euros. » ; Ce seuil a été dernièrement revu à la hausse par le règlement grand-ducal du 29 mai 2024 portant modification de l'article 151 du règlement grand-ducal d'exécution modifié du 8 avril 2018 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Au vu de ce qui précède, la Commission tient tout d'abord à rappeler que la Loi sur les marchés publics constitue un des piliers fondamentaux pour garantir une bonne gestion financière des deniers publics, en ce qu'elle :

- protège l'argent public de l'arbitraire, par 1) la mise en place de procédures rigoureuses et transparentes, 2) du jeu de la concurrence, et 3) une gestion judicieuse des disponibilités financières (adjudication du marché au « mieux-disant » et dans la limite de la disponibilité des moyens financiers)<sup>44</sup>, et
- lutte contre la corruption et le favoritisme, en imposant un cadre légal contraignant et des conditions strictes encadrant le recours aux exceptions.

Par conséquent, il est essentiel que tous les établissements publics, susceptibles de jouer un rôle de pouvoir adjudicateur, disposent des expertises nécessaires en vue de passer des marchés en connaissance de cause. Ainsi, la Commission recommande une meilleure sensibilisation et formation des établissements publics aux obligations découlant de la Loi sur les marchés publics. La Commission préconise en outre - de manière générale mais surtout pour les marchés dont le recours à un avis de la Commission des soumissions n'est pas expressément prévu - la mise en place d'un service de support et de conseil pour les établissements publics, désirant recourir à une prestation de service externe qui risquerait de tomber sous le champ d'application de la Loi sur les marchés publics.

## **2. Efforts en matière d'amélioration de la gestion budgétaire et financière**

La Commission constate, de manière générale, qu'un grand nombre d'établissements publics ont réalisé des efforts importants pour améliorer leur gestion budgétaire et financière. Ces efforts prennent, dans la plupart des cas, la forme de :

- Procédures internes dédiées : par exemple pour le traitement et le contrôle de données budgétaires, des données de fournisseurs, des données financières et bancaires, dans le respect du principe « des quatre yeux » ;
- Outils informatiques : par exemple *via* des systèmes de gestion informatique permettant l'encodage, le traitement, la documentation et le contrôle d'informations administratives et financières, dans le respect des procédures internes et des délégations de signatures.

La Commission salue ces initiatives et encourage les établissements publics, pour lesquels de tels solutions font encore défaut, d'entamer les actions nécessaires visant à répondre aux constatations de la Cour.

## **3. Respect du principe de légalité pour le versement d'indemnités ou de jetons de présence**

La Commission constate que le rapport de la Cour relève, à plusieurs reprises, le paiement indu d'indemnités ou de jetons de présence. Dans ce contexte, la Commission tient à émettre les recommandations générales qui suivent en lien avec l'attribution d'indemnités ou de jetons de présence :

- Décision de principe : L'attribution d'indemnités ou de jetons de présence devrait, en premier lieu, découler d'une décision de principe et ne devrait, en aucun cas, être considérée comme automatique à la création d'un organe consultatif ou décisionnel.

---

<sup>44</sup> <https://marches.public.lu/fr/principes-generaux/lignes-conductrices.html>.

- Critères entrant en ligne de compte pour guider la décision d'attribution et la détermination du montant : La décision d'attribuer des indemnités ou des jetons de présence devrait être prise en considération d'un certain nombre de critères objectifs comme :
  - o le lien avec les fonctions et les missions usuelles des membres,
  - o la nature de la délibération et le niveau de responsabilité requis (organe consultatif ou décisionnel),
  - o la charge effective (fréquence des réunions, déplacements nécessaires, préparations en amont, etc.),
  - o l'absence de rémunération alternative couvrant déjà la charge.
 Une fois l'éligibilité établie, le calibrage des critères ci-avant devraient également jouer un rôle dans la détermination du montant, qui devrait en outre être cohérent par rapport à des organes comparables.
  
- Principe de légalité : La Commission souligne que le paiement de jetons de présence par le biais de deniers publics doit être autorisé par la voie légale, en particulier via la loi organique de l'établissement en question. Le principe de légalité des indemnités publiques est ancré dans la Constitution et plus particulièrement à l'article 117, paragraphe 5, qui prévoit que « [t]oute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi »<sup>45</sup>. Il est précisé que l'autorisation du législateur devra intervenir avant tout versement.

#### **4. Respect et revue des lois organiques**

La Commission tient à mettre en exergue que les lois organiques des établissements sont tenues de respecter deux principes fondamentaux, à savoir :

- Le principe de la spécialité : En raison de la spécialité de l'établissement public, celui-ci n'a comme compétences que celles qui lui ont été expressément attribuées.<sup>46</sup>
- Le principe de l'autonomie : L'établissement jouit d'une large autonomie. Ainsi, les pouvoirs de tutelle sont de stricte interprétation dans le sens où ils n'existent que dans les cas expressément et limitativement prévus par la loi organique.<sup>47</sup>

La Commission constate que la Cour a dû relever à plusieurs reprises le non-respect des lois organiques des établissements contrôlés. Sur base des résultats du contrôle de la Cour, la Commission relève essentiellement deux cas de figure :

- la mise en œuvre partielle des lois organiques (p.ex. services non mis en place),
- des fonctionnements et des missions sans fondement légal (p.ex. création de postes, élargissement des missions aux fils des années, engagement de personnel sous le statut du droit privé).

<sup>45</sup> Article 117, paragraphe 5, de la Constitution : « Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'État sont accordés par une loi. »

<sup>46</sup> cf. Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi portant création d'un établissement public dénommé « centre neuropsychiatrique », doc. parl. n°4112-04, 05/02/1997.

cf. Juris-classeur administratif 1987, Fascicule 135, Etablissements publics par Jean-Pierre Théron, Paul Duez et Huy Debeyre, Traité de droit administratif, Dalloz 1952.

cf. Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi portant création d'un établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster », doc. parl. n°4702-01, 20/02/2001.

<sup>47</sup> cf. Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi portant création d'un établissement public dénommé « centre neuropsychiatrique », doc. parl. n°4112-04, 05/02/1997.

cf. Juris-classeur administratif 1987, Fascicule 135, Etablissements publics par Jean-Pierre Théron, Paul Duez et Huy Debeyre, Traité de droit administratif, Dalloz 1952.

Au vu de ce qui précède, la Commission recommande, dans un souci de sécurité juridique et de transparence vis-à-vis du législateur, qu'il soit procédé de manière plus systématique à des revues des lois organiques des établissements publics, afin de s'assurer qu'elles reflètent les missions et les fonctionnements réels des établissements en question.

Dans cette même logique, il convient également de mener des réflexions sur la raison d'être de certains établissements publics, créés de longue date et disposant de lois organiques plus anciennes, dans le but d'éliminer des activités devenues désuètes ou déjà couvertes par ailleurs.

## **5. Suivi des recommandations de la Cour**

Chaque ministre est saisi par les rapports spéciaux de la Cour et devrait dès lors avoir pris connaissance des remarques et recommandations relatives aux établissements publics relevant de son domaine de compétence. Etant donné que la Cour réitère régulièrement ses recommandations pour certains établissements, la Commission demande un meilleur suivi des recommandations découlant de ces rapports spéciaux, tant au niveau des établissements en question, qu'au niveau des ministères de tutelle.

\* \* \*

Luxembourg, le 29 juin 2026

Le Président,  
Franz Fayot

Le Rapporteur,  
Gérard Schockmel