

Rapport spécial

Fonds pour la Protection de l'Environnement



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I.	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1.	Introduction	5
2.	La chronologie des travaux de contrôle	7
3.	La présentation du contrôle de la Cour	9
4.	Le cadre légal.....	11
4.1	Historique	11
4.2	La loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement	11
4.3	La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat	13
4.4	L'article 99 de la Constitution	13
4.4.1	Les grands projets d'investissement nécessitant une loi spéciale.....	13
4.4.2	Analyse des projets d'envergure	15
5.	Le volet financier.....	21
5.1	La situation financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement.....	21
5.2	Application de la législation sur les marchés publics.....	22
5.2.1	Analyse générale	22
5.2.2	Les marchés de gré à gré conclus dans le cadre de la mise au travail et de l'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs.....	23
5.2.3	Cas particulier : refus de se soumettre à la législation sur les marchés publics.....	24
5.3	Les dépenses non éligibles	25
6.	Les contrôles intensifiés	27
6.1	La sélection des projets	27
6.2	Le déroulement procédural du subventionnement des projets	27
6.3	Les constatations et recommandations du contrôle intensifié.....	28
6.3.1	Le dossier de demande d'une aide financière de l'Etat	28
6.3.2	Le cumul des aides de l'Etat.....	28
6.3.3	Taux de participation étatique, avis du comité de gestion et décision ministérielle	29
6.3.4	Le paiement d'aides pour objets non éligibles.....	29
6.3.5	Le contrôle de la conformité entre demande, cahier des charges et montage	30
II.	OBSERVATIONS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	31



I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Introduction

L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses observations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2004 le contrôle du Fonds pour la Protection de l'Environnement institué par la loi modifiée du 31 mai 1999.

Au cours des années 2004 et 2005, la Cour a procédé à un contrôle des opérations financières du Fonds pour la Protection de l'Environnement réalisées pendant les exercices budgétaires 2002 et 2003.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période visée.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité de la gestion du Fonds ont fait partie intégrante du contrôle de la Cour.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées, une analyse des documents et d'un échantillon d'opérations mis à disposition ainsi que des visites sur les lieux de travail ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

2. La chronologie des travaux de contrôle

07.06.2004	Lettre d'information au ministre de l'Environnement ;
28.06.2004	Réunion auprès du ministère de l'Environnement ;
15.07.2004	Réunion auprès du ministère de l'Environnement ;
29.07.2004	Réunion auprès de l'administration de l'Environnement (président du comité d'accompagnement de la « SuperDrecksKëscht », abrégée SDK) ;
30.07.2004	Réunion avec le responsable de la Direction du contrôle financier ;
17.08.2004	Réunion auprès de l'administration de l'Environnement (présidents des comités d'accompagnement SIDEDEC et SIGRE ¹) ;
20.09.2004	Réunion auprès du ministère de l'Environnement ;
27.09.2004	Réunion auprès de l'administration de l'Environnement (présidents des comités d'accompagnement SIDEDEC et SIGRE) ;
12.-15.10.2004	Réunions de consultation et d'analyse des dossiers de projets auprès du ministère de l'Environnement ;
18.10.2004	Réunion auprès de l'administration de l'Environnement (président du comité d'accompagnement SDK) ;
23.11.2004	Visite de la « SuperDrecksKëscht » à Colmar-Berg ;
18.01.2005	Réunion auprès de l'administration communale de Steinfort et visite de l'installation photovoltaïque installée sur l'école primaire de Steinfort ;
18.01.2005	Réunion auprès de l'administration communale de Schiffflange et visite des installations photovoltaïques installées sur l'école primaire Lydie Schmidt et le terrain des sports CAS ;
19.01.2005	Réunion auprès de l'administration communale de Pétange et visite de l'installation solaire thermique sur la façade de l'école « An Eigent » à Pétange ;

¹ SIDEDEC : Syndicat Intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages et des déchets assimilables des communes de la région de Diekirch, Ettelbruck et Colmar-Berg
SIGRE : Syndicat Intercommunal pour la collecte, l'évacuation et l'élimination des ordures ménagères et industrielles en provenance des communes de la région de Grevenmacher, Remich et Echternach

- 20.01.2005 Réunion auprès du syndicat intercommunal « Naturpark Öewersauer » et visite du bateau solaire ;
- 25.01.2005 Réunion auprès de l'administration communale d'Esch-sur-Alzette et visite de l'installation photovoltaïque installée sur les bains municipaux d'Esch-sur-Alzette ;
- 25.01.2005 Réunion auprès de l'administration communale d'Esch-sur-Alzette et visite de l'installation solaire thermique installée à côté des logements sociaux à Esch-Raemerich ;
- 26.01.2005 Réunion auprès de l'administration communale de Diekirch et visite de l'installation photovoltaïque installée sur le Centre culturel « Al Seerei ».

3. La présentation du contrôle de la Cour

Conformément aux procédures de contrôle, la Cour a effectué plusieurs interviews sur place dans le but de se familiariser avec le déroulement administratif et le fonctionnement financier des projets d'investissement au sein du ministère de l'Environnement. En l'occurrence, il s'agit de projets lancés à l'initiative du ministère ou d'aides allouées par le ministère dans le cadre du financement de projets initiés par une commune, un syndicat de communes, un établissement public ou un établissement d'utilité publique.

A ces fins, la Cour a passé des entretiens avec les responsables du ministère et ceux de l'administration de l'Environnement dont notamment les présidents des comités d'accompagnement permanents constitués pour les projets d'envergure faisant l'objet d'une loi spéciale.

Lors de son contrôle, la Cour a mis plus particulièrement l'accent sur l'analyse :

- des projets éligibles et du taux d'intervention du Fonds (article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 ayant pour objet l'institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement) ;
- du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2004 à 2008 ;
- de la situation financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

Côté dépenses, la Cour a procédé à la vérification sur place de l'existence matérielle de certains investissements du Fonds ainsi qu'à la vérification de l'éligibilité des dépenses suivant la loi modifiée du 31 mai 1999.

L'analyse du volet financier comprend un aperçu sur l'évolution de la situation financière du Fonds pour une période allant de 1999 à 2008.

Au niveau de l'audit du volet technique, la Cour des comptes a sélectionné des projets du domaine de l'énergie solaire. Il s'agit en l'occurrence des installations photovoltaïques (énergie solaire utilisée pour produire du courant électrique) et des collecteurs thermiques (énergie solaire utilisée pour chauffer l'eau froide) ainsi que d'un bateau solaire. Le contrôle de la Cour a surtout porté sur les modalités d'octroi de l'aide financière, sur la détermination du taux de l'aide ainsi que sur la réalisation des travaux respectifs.

4. Le cadre légal

4.1 Historique

La loi du 21 mai 1955 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1955 a, en son article 10, institué un fonds spécial ayant pour objet l'épuration des eaux de l'Alzette. L'objet de ce fonds a été complété par l'article 9 de la loi du 24 mai 1957 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1957 en y ajoutant l'épuration de la Sûre et de leurs affluents.

Par la suite, la loi du 4 mai 1965 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1965 a redéfini l'objet du fonds spécial en y incluant l'épuration de tous les cours d'eau.

La loi budgétaire concernant l'exercice 1985 a institué un fonds spécial pour la protection de l'environnement permettant l'acquisition de terrains, la réalisation de constructions et de travaux d'infrastructure ainsi que les frais d'études et dépenses connexes y relatifs dans l'intérêt de la gestion de l'eau, de la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, de la gestion des déchets ainsi que la protection de la nature et des ressources naturelles. Ce fonds est supposé prendre également en charge les participations de l'Etat aux dépenses de même nature effectuées par les communes, les syndicats de communes et les établissements d'utilité publique.

4.2 La loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement

La loi modifiée du 31 mai 1999 a, d'une part, abrogé le Fonds créé en 1985 et, d'autre part, mis en place un nouveau Fonds pour la Protection de l'Environnement ayant notamment pour objet (article 2) :

- la prévention et la lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit et le changement climatique ainsi que l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables ;
- la prévention et la gestion des déchets, l'assainissement et la réhabilitation de sites de décharge de déchets et de sites contaminés ;
- la protection de la nature et des ressources naturelles.

Au niveau de la gestion du Fonds, un rôle clé incombe au comité de gestion ainsi qu'aux différents comités d'accompagnement permanent des projets d'envergure.

D'après l'article 6 de la loi modifiée du 31 mai 1999, il est créé un comité de gestion chargé de conseiller le ministre et dont les missions de conseil sont les suivantes :

- la planification pluriannuelle des dépenses du Fonds ;
- l'ajustement du rythme des dépenses aux disponibilités financières du Fonds ;
- la réorientation progressive du Fonds vers des investissements de nature préventive.

Suivant l'article 7 de la même loi, il est institué un comité d'accompagnement permanent pour les projets d'investissement faisant l'objet d'une loi spéciale autorisant la participation financière de l'Etat. Le comité en question a pour mission de suivre la mise au point des projets d'investissement éligibles et leur exécution sur les plans technique, financier et budgétaire. A cet effet, il peut adresser ses observations sous forme de rapports au ministre.

A l'article 5.6 de la loi modifiée du 31 mai 1999, il est précisé que:

« Le Gouvernement joint chaque année au projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat

- a) un relevé récapitulatif des investissements exécutés pendant les divers exercices clos ainsi qu'un compte rendu des recettes et des dépenses y relatives imputées au Fonds ;
- b) un exposé des investissements exécutés pendant l'exercice courant et projetés pour l'exercice suivant, ainsi qu'un état estimatif des dépenses occasionnées annuellement par l'exécution de ces investissements et des recettes nécessaires à leur financement. »

L'annexe I du projet de loi du budget de l'Etat reprend la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.

L'évolution prévisionnelle de la situation financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement comprend deux parties, à savoir les mouvements généraux du Fonds ainsi que le programme des dépenses. La partie du tableau regroupant le programme des dépenses du Fonds est subdivisée en quatre grandes catégories, à savoir : 1. air, bruit, climat et énergie ; 2. déchets ; 3. nature ; 4. gestion intégrée (ancienne rubrique, publiée seulement jusqu'en 2004). Aucun détail n'est fourni, ni sur l'évolution des divers projets, ni sur l'évolution des projets d'envergure autorisés par une loi spéciale.

La situation est analogue pour les informations publiées dans le volume II du projet de loi concernant le budget de l'Etat qui traite du programme pluriannuel des dépenses en capital.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande d'indiquer au projet de budget l'évolution financière des projets d'investissement faisant l'objet d'une loi spéciale. La Cour demande également d'inclure au niveau du compte général les informations relatives aux dépenses réalisées des divers projets d'envergure.

4.3 La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

L'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat indique que « les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence ».

Les responsables du ministère de l'Environnement mettent régulièrement au point les documents en question sans toutefois les transmettre officiellement à l'IGF. Cette manière de procéder serait justifiée par le fait que l'inspecteur de l'IGF en charge du Fonds pour la Protection de l'Environnement est membre du comité de gestion.

La Cour est cependant d'avis que l'article 77 doit être suivi à la lettre. En effet, de tels états et relevés constituent des instruments permettant d'assurer le suivi des projets financés par le biais du Fonds et de déceler dans un stade avancé d'éventuels dépassements de grands projets d'envergure.

La communication de ces pièces aux contrôleurs financiers leur permettrait également d'intervenir dans le cadre de l'exécution des dépenses du Fonds.

4.4 L'article 99 de la Constitution

4.4.1 Les grands projets d'investissement nécessitant une loi spéciale

D'après l'article 99 de la Constitution, « toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise ». A l'article 80 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le montant du coût total retenu est de 7.500.000 euros.

Dans son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale », la Cour a distingué trois cas de figure :

« 1) Une autorisation spéciale de la Chambre sous forme d'une loi est préalablement requise pour toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout

engagement financier important de l'Etat dont les montants dépassent les seuils déterminés par une loi générale; en l'occurrence la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La loi spéciale doit partant prévoir un montant déterminé pour un objet spécifique.

- 2) Une autorisation spéciale de la Chambre est également requise pour toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, tout engagement financier de l'Etat dont il s'avère que le coût dépasse les seuils déterminés par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, alors que le coût initialement prévu a été au-dessous de ces seuils. Le Gouvernement doit informer dans les meilleurs délais le législateur d'un éventuel dépassement des seuils en question. En effet, une autorisation ex post du législateur ou une autorisation intervenant alors que le gros des travaux a été effectué ou la majeure partie des engagements a été consommée, serait contraire à l'esprit de l'article 99 de la Constitution qui suppose une autorisation spéciale ex ante de la Chambre des Députés.
- 3) Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des Députés sous forme d'une loi. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence. »

Le tableau suivant fait état des projets d'envergure qui, sur base du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2004 à 2008 (document interne du ministère datant du 15 juin 2004), nécessiteraient une loi spéciale.

Tableau 1: Projets nécessitant une loi spéciale

	Ex. ant.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Coût total
Minett-Kompost: construction usine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,90	3,50	3,00	9,40
SIGRE: aménagement décharge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	2,50	2,00	7,00
SIDEC: aménagement Friedhaff	2,13	0,67	0,00	0,00	0,31	0,00	3,50	3,50	3,00	13,11
Superdreckskescht fir Bürger, fir Betriber + Superfréonskescht: frais exploitation	46,96	5,89	6,30	6,14	4,95	4,74	4,84	4,84	4,85	89,50
Source	SAP et Projet de loi 5096				Engagement SAP	Projet de budget 2005				

Note : Les montants sont exprimés en millions d'euros
 Les exercices antérieurs concernent uniquement la période de 1993 à 2000
 La participation totale de l'Etat au SIGRE est de 8,12 millions d'euros

Source : Programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2004 à 2008 (document interne) et SAP

Dans quatre cas, le coût total des projets d'envergure est supérieur au seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution. Les quatre projets peuvent être regroupés selon leur stade d'avancement de la manière suivante :

- a) Un comité d'accompagnement permanent a été institué et la loi spéciale a été votée :
 - fonctionnement et financement de l'action SuperDrecksKëscht (loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et financement de l'action SDK) ;
- b) Les travaux de construction sont en cours, un comité d'accompagnement permanent a été institué et un projet de loi spéciale est en préparation au sein du ministère :
 - financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers du SIDEC ;
 - financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers du SIGRE ;
- c) Le devis estimatif du quatrième projet est supérieur au seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution et la construction proprement dite n'a pas encore débuté. Il n'existe pas de comité d'accompagnement ni de loi spéciale autorisant la participation financière de l'Etat :
 - financement des travaux d'agrandissement de l'installation de compostage « Minett-Kompost » à Mondercange.

4.4.2 Analyse des projets d'envergure

Le présent chapitre est consacré à une analyse approfondie des quatre projets d'envergure, suivie des constatations et recommandations de la Cour des comptes :

4.4.2.1 Fonctionnement et financement de l'action SuperDrecksKëscht

En 2000, la Cour des comptes, dans l'exercice des attributions de l'ancienne Chambre des comptes, a émis des refus de visa au sujet du financement des actions SuperDrecksKëscht. Elle a relevé que le total des montants payés par l'Etat dépasse le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution. La Cour a insisté pour procéder au vote d'une loi spéciale.

A noter que jusqu'à la date du vote de la loi spéciale sur le fonctionnement et le financement de la SuperDrecksKëscht, des marchés de gré à gré pour une durée d'un an ont été successivement conclus avec la société cocontractante.

4.4.2.2 Financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers du SIDEC

Le SIDEC (Syndicat Intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages et des déchets assimilables des communes de la région de Diekirch, Ettelbruck et Colmar-Berg), fondé en 1972, regroupe 57 communes du nord du pays et exploite une décharge implantée au Friedhaff à Erpeldange.

Un certain nombre de projets d'infrastructure du SIDEC bénéficient d'une participation étatique (article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999). Il s'agit :

- a) des parcs à conteneurs pour récupérer sélectivement les déchets (Mersch, Wiltz, Lentzweiler, Redange, Friedhaff) ;
- b) des installations de compostage pour valoriser les déchets organiques (Angelsberg, Friedhaff) ;
- c) des installations pour le prétraitement des déchets ménagers, encombrants et assimilés (Friedhaff) ;
- d) d'une décharge pour l'enfouissement des déchets ultimes (assainissement et agrandissement).

Les premiers travaux ont débuté au courant de l'année 1997 avec la construction du premier parc à conteneurs de Mersch.

Les responsables du comité d'accompagnement permanent ont communiqué à la Cour un état d'avancement des divers projets du SIDEC datant de septembre 2003. Selon l'état d'avancement, ces chantiers devraient être achevés pour fin 2005. Il en ressort également que le montant des engagements du syndicat intercommunal avoisine probablement les 43 millions d'euros.

Le détail se présente comme suit :

devis de tous les projets du SIDEC	43,19 millions d'euros
participation financière étatique totale	13,52 millions d'euros

L'aide financière de l'Etat en relation avec les projets du SIDEC dépassera donc le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution.

4.4.2.3 Financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers du SIGRE

Le SIGRE (Syndicat Intercommunal pour la collecte, l'évacuation et l'élimination des ordures ménagères et industrielles en provenance des communes de la région de Grevenmacher, Remich et Echternach), fondé en 1974, regroupe 25 communes de l'est du pays et exploite une décharge implantée au Muertendall à Flaxweiler.

Sur le site de la décharge « Muertendall », le SIGRE réalise, d'après l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999, un certain nombre d'infrastructures en matière de gestion de déchets susceptibles de pouvoir bénéficier d'une participation étatique, à savoir :

- a) l'assainissement et l'extension de la décharge pour déchets ménagers et assimilés ;
- b) des installations pour le traitement des eaux de percolation et pour la valorisation des gaz de décharge ;
- c) une installation de compostage pour valoriser les déchets organiques ;
- d) un couvrement partiel de la décharge.

Les responsables du comité d'accompagnement permanent ont communiqué à la Cour un état d'avancement (novembre 2003) des divers projets du SIGRE. Les travaux d'assainissement de la décharge ont débuté au courant de l'année 1993 et les divers chantiers devraient être achevés pour fin 2006. Il en découle que le montant des engagements du SIGRE est de l'ordre de 32,23 millions d'euros. Le détail se présente comme suit :

devis de tous les projets du SIGRE	32,23 millions d'euros
participation financière étatique totale	8,12 millions d'euros

Il résulte du tableau ci-dessus que la contribution financière de l'Etat en relation avec les différents projets du SIGRE se situera au-delà du seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution.

Il y a cependant lieu de noter que l'Etat n'a procédé à aucun paiement en faveur du SIGRE pour raison de désaccord entre le ministère et le SIGRE, étant donné que le syndicat intercommunal refuse apparemment d'adapter ses statuts et de signer une convention de coopération avec le SIDEC.

4.4.2.4 Financement des travaux d'agrandissement de l'installation de compostage « Minett-Kompost » à Mondercange

La loi du 9 janvier 1998 a initialement autorisé l'Etat à participer jusqu'à concurrence de 407 millions de LUF (10,09 millions d'euros) au financement de la dépense effectuée par le syndicat intercommunal « Minett-Kompost » pour la construction de l'usine de compostage « Minett-Kompost » sise à Mondercange.

Malgré le fait que l'aide étatique à accorder au projet d'extension dépasse le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution et que le comité de gestion du Fonds a convenu d'instituer un comité d'accompagnement permanent, un règlement grand-ducal concernant les modalités de fonctionnement de ce comité n'a toujours pas été publié.

4.4.2.5 Constatations et recommandations de la Cour des comptes

L'analyse des quatre projets d'envergure a incité la Cour aux constatations suivantes :

- mise en place tardive des comités d'accompagnement ;
- retard dans la mise au point des projets d'investissement par les comités ;
- suivi insuffisant de l'exécution des projets sur les plans technique, financier et budgétaire par les comités (les états d'avancement datent de l'année 2003) ;
- contrôle inexistant de la réalité des travaux effectués.

Quant aux 1^{er} et 2^e points, il s'est avéré qu'au moment du vote de la loi portant institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement en 1999, les investissements du SIDEC et du SIGRE avaient déjà dépassé le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution. Or, il a fallu presque 3 ans entre le vote de la loi portant institution du Fonds et la mise en place des deux comités d'accompagnement.

Par ailleurs, ces deux comités d'accompagnement ont été actifs depuis plus de deux ans sans qu'un projet de loi n'ait été déposé. Pour ce qui est de la SuperDrecksKëscht, six ans se sont écoulés avant que la loi spéciale n'ait été finalement votée.

Dans le cas du projet des travaux d'agrandissement de l'installation de compostage « Minett-Kompost » à Mondercange, ce dernier est en discussion depuis 2002 et fait partie intégrante du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2004 à 2008. Or, comme précédemment soulevé, il n'existe pas de comité d'accompagnement et, a fortiori, aucun projet de loi.

Pour ce qui est du 3^e point, la Cour est d'avis que les comités d'accompagnement devraient assurer leurs missions de suivi des projets d'investissement telles que prévues à l'article 7 de la loi modifiée du 31 mai 1999 et ne pas se limiter simplement à la préparation de projets de lois spéciales.

Quant au dernier point relevé ci-dessus, la Cour a constaté qu'avant d'accorder définitivement une aide financière, les responsables du ministère procèdent à un simple contrôle sur pièces en examinant les décomptes présentés par le bénéficiaire. Des contrôles sur place n'ont cependant pas eu lieu.

5. Le volet financier

5.1 La situation financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement

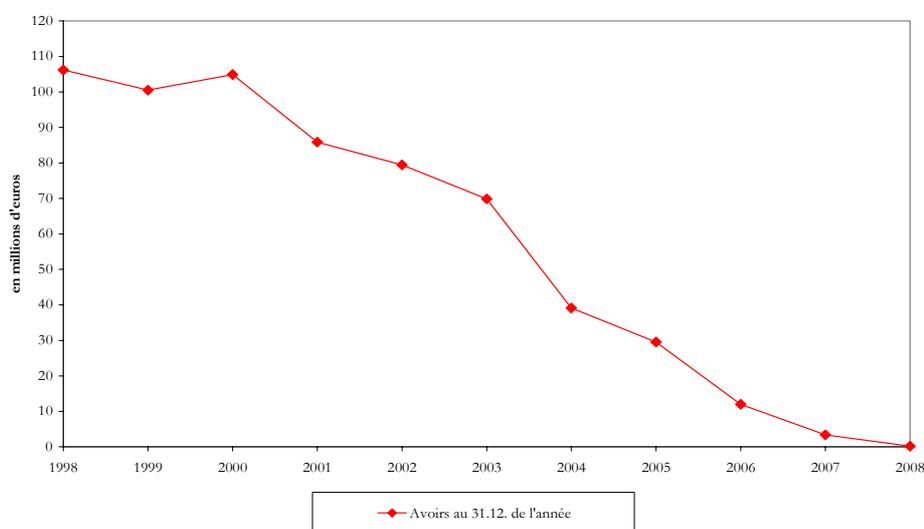
Afin d'illustrer l'ampleur du programme d'investissement du Fonds pour la Protection de l'Environnement, la Cour entend reproduire ci-joint, d'une part, un tableau retraçant l'évolution financière du fonds spécial pour une période allant de 1998 à 2008 et, d'autre part, un graphique reprenant l'évolution des avoirs pour la même période.

Tableau 2 : Evolution financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alimentation budgétaire	33,47	33,47	1,24	2,50	4,20	4,20	4,20	4,50	9,00	15,00	20,00
Alimentation supplémentaire	37,18	0,00	12,39	2,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des recettes	70,65	33,47	13,63	5,00	4,20	4,20	4,20	4,50	9,00	15,00	20,00
Total des dépenses	30,87	39,16	9,22	24,03	10,64	13,80	34,92	14,08	26,54	23,63	23,19
Avoirs au 1.1.	66,41	106,19	100,50	104,92	85,89	79,45	69,85	39,13	29,55	12,01	3,38
Avoirs au 31.12.	106,19	100,50	104,92	85,89	79,45	69,85	39,13	29,55	12,01	3,38	0,20
Source:	Comptes généraux					Budget		Programme pluriannuel 2005			

Note : les montants sont exprimés en millions d'euros ;
l'alimentation supplémentaire concerne l'affectation de l'excédent des recettes budgétaires des années (N-1).

Graphique 1 : Evolution des avoirs du Fonds pour la Protection de l'Environnement



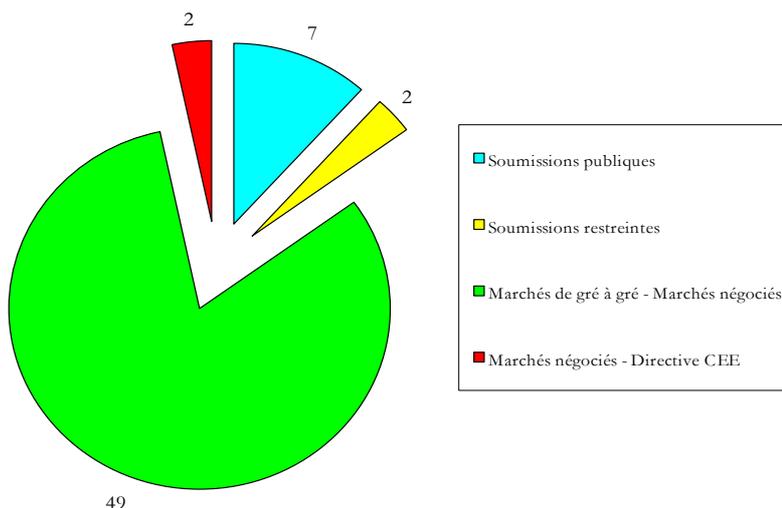
De 1998 à 2000, le Fonds pour la Protection de l'Environnement présentait une excellente situation financière en affichant des avoirs de l'ordre de 100 millions d'euros. Par la suite, les avoirs du Fonds connaîtraient un affaissement en passant de 104,92 millions d'euros au 31 décembre 2000 à 29,55 millions d'euros prévus au 31 décembre 2005. Selon le programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2004 à 2008, les réserves financières du fonds spécial seraient presque épuisées à la fin de l'exercice 2008.

5.2 Application de la législation sur les marchés publics

5.2.1 Analyse générale

La Cour a procédé au contrôle de l'application conforme de la loi sur les marchés publics. Il est à noter que la période visée (exercices budgétaires 2002 et 2003) se trouve à cheval sur deux lois relatives aux marchés publics. Ainsi, la loi modifiée du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures était d'application jusqu'au 31 août 2003 et à partir du 1^{er} septembre 2003, la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics est entrée en vigueur. Sur les deux exercices budgétaires, un total de 60 marchés publics relatifs au Fonds ont été conclus par le ministère de l'Environnement.

Graphique 2 : Récapitulatif des marchés publics conclus pendant les exercices 2002 et 2003



Dans la majeure partie des cas (81,67%), le ministère de l'Environnement a eu recours à des marchés de gré à gré ou à des marchés négociés.

Au sujet des hypothèses d'exception invoquées pour justifier le recours aux marchés de gré à gré, essentiellement deux hypothèses ont été citées, à savoir :

- la prestation de services d'ordre scientifique ou artistique (article 36, 2^o, b) de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat) ;
- la prestation dont le caractère spécial exige de la part des concurrents des capacités techniques ou commerciales particulières et qui ne sauraient être exécutées d'une manière satisfaisante que par un nombre restreint d'entrepreneurs (article 36, 2^o, c) de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat).

Sous le régime de la nouvelle loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, le motif d'exception invoqué pour les marchés négociés a été le suivant :

- pour les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire déterminé (article 8 (1) e)).

Force est de constater qu'il y a eu un recours important à des marchés de gré à gré ou négociés en se référant de manière systématique aux mêmes hypothèses d'exception, alors qu'elles ne semblent pas être toujours pertinentes.

A titre d'exemple, la Cour tient à signaler que dans douze cas le ministère de l'Environnement a conclu avec dix bureaux d'études différents des marchés de gré à gré relatifs à l'élaboration des dossiers de classement, soit d'une réserve forestière, soit de l'aménagement d'une réserve naturelle.

La Cour est d'avis que dans ces cas de figure le ministère aurait pu faire jouer la libre concurrence par le biais de l'adjudication publique.

5.2.2 Les marchés de gré à gré conclus dans le cadre de la mise au travail et de l'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs

L'Etat luxembourgeois a conclu des marchés de gré à gré avec des associations sans but lucratif en vue de travaux de construction prestés en régie et financés par le biais du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

Les hypothèses d'exception invoquées pour justifier le recours à ces marchés de gré à gré font toutes référence aux contributions réalisées par les différents départements ministériels dans la mise en œuvre des objectifs inhérents au Plan National pour l'Emploi (PAN, loi du 12 février 1999) et à la lutte contre le chômage social.

En l'occurrence, cette pratique est contraire à la législation sur les marchés publics en vigueur. A noter que le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social prévoit « d'autoriser le Gouvernement à mettre en œuvre, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles » (doc.parl. n° 5144⁴).

5.2.3 Cas particulier : refus de se soumettre à la législation sur les marchés publics

Concernant l'engagement de personnel auxiliaire dans la revalorisation de pelouses sèches dans les zones habitats et les réserves naturelles sur les territoires des communes de Kayl et d'Esch-sur-Alzette, le ministère de l'Environnement a eu l'autorisation du Gouvernement en Conseil en date du 15 mai 2003 pour passer la commande de ces travaux par procédure de soumission restreinte.

A ces fins, les responsables de l'administration des Eaux et Forêts ont demandé des offres auprès de trois candidats du secteur socio-économique, à savoir une entreprise et deux asbl dont question sous le point précédent.

Par une lettre du 18 août 2003 signée par les trois candidats de la soumission restreinte, ceux-ci ont refusé de remettre trois offres distinctes arguant que cette façon d'agir va à l'encontre de leur but social. De plus, selon eux, ils négligeraient leur travail social au profit de la rentabilité s'ils étaient mis en concurrence. Vu qu'en 2002 une association du secteur socio-économique avait déjà remis une proposition de convention pour ces travaux, seule celle-ci a finalement présenté une offre.

Attendu qu'un seul candidat a répondu à l'appel d'offre de la soumission restreinte, le ministère de l'Environnement a conclu un marché avec cette association en date du 8 octobre 2003 pour un montant de 261.906,33 €.

Suite à l'attribution du marché, les responsables du ministère de l'Environnement ont procédé à l'engagement de la dépense. Cet engagement a été refusé par le contrôleur financier car, selon lui, il existe plusieurs entreprises capables d'offrir les prestations demandées. De plus, il a conseillé de passer le marché par voie de soumission publique. Suite à des discussions entre les responsables du ministère et le contrôleur financier, le dossier relatif au refus de visa a été clôturé en date du 23 décembre 2003. Finalement, la dépense a été engagée et les travaux ont débuté.

Il en a été de même pour un autre chantier, le « Haff Réimech », où un seul soumissionnaire, à savoir l'autre asbl, a remis une offre qui a été par après retenue.

Il va sans dire que cette façon de procéder va à l'encontre de l'esprit de la législation sur les marchés publics.

5.3 Les dépenses non éligibles

Pendant les exercices 2002/2003, la Cour a pu constater que des dépenses ont été imputées au Fonds pour la Protection de l'Environnement alors qu'elles ne sont pas éligibles aux termes de la loi modifiée du 31 mai 1999.

La Cour tient à présenter à titre d'illustration les cas suivants :

1. Acquisition de matériel pour des services techniques de l'Etat

Le ministère a acquis une mini-pelle par soumission publique (coût: 37.591 euros) et une motobrouette par marché de gré à gré (coût: 11.204 euros). Ces engins ont été acquis pour le service du cantonnement forestier de Diekirch en vue de réaliser des travaux d'aménagement dans la région du Mullerthal.

La Cour estime que ce type de dépenses n'est pas éligible selon la loi modifiée du 31 mai 1999. L'acquisition de matériel de travail pour les services techniques de l'Etat doit être faite à charge d'un article budgétaire à code économique 74.

2. Concept intégré de développement spatial et des transports (IVL)

Le Gouvernement luxembourgeois a fait élaborer par des bureaux d'études un Concept Intégré de développement spatial et des transports (IVL: Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept). Ce projet est divisé en différents modules et les frais sont répartis entre les différents ministères concernés (157.217 euros à charge du ministère de l'Environnement pour les exercices 2002-2003).

La contribution du ministère a été, malgré un premier avis négatif du comité de gestion, financée par le biais du Fonds avec l'argument que le ministère de l'Environnement ne dispose pas de crédits suffisants à l'article budgétaire 15.0.12.120 « frais d'études et d'experts en relation avec la gestion des déchets, la protection de la nature, du sol et de l'atmosphère : études d'impact sur l'environnement : frais connexes ».

La Cour est d'avis que les frais d'études du ministère de l'Environnement devraient être à charge du budget des dépenses courantes de l'Etat.

3. Etudes sans investissements directs

D'après la Cour, plusieurs études n'entraînant pas d'investissements directs sont financées ou subventionnées à tort par le biais du Fonds. Citons les exemples suivants :

- analyse des déchets ultimes ;
- analyse d'impact des infrastructures touristiques sur la situation écologique d'une rivière ;
- analyse de la qualité de l'eau ;
- études de faisabilité de renaturation ou de réaménagement.

4. Publications

Diverses brochures au sujet de réserves naturelles ou de sentiers didactiques (Deiwelskopp, Bourgfried, projets LIFE) ont été financées par le biais du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

5. Constructions diverses

Le Fonds pour la Protection de l'Environnement a servi de moyen de financement pour certaines constructions telles qu'une tour d'observation, une hutte, une plate-forme de baignade et des pontons de pêche en bois n'ayant pas trait à la protection de l'environnement.

6. Les contrôles intensifiés

6.1 La sélection des projets

La Cour a décidé de procéder à un contrôle intensifié d'un nombre déterminé de projets financés par le biais du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

Pendant la période de 2001 à 2003, le ministère de l'Environnement a subventionné 66 projets en relation avec la prévention et la lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit et le changement climatique ou l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables (Art. 2. b) et f) de la loi modifiée du 31 mai 1999).

Comme un tiers des projets concerne des installations photovoltaïques ou des installations solaires thermiques, la Cour a porté son contrôle sur ces dossiers.

6.2 Le déroulement procédural du subventionnement des projets

Avant le début des travaux, une demande d'aide financière doit parvenir au ministère de l'Environnement. Le taux de subventionnement des projets présentés varie entre 25% et 100% (art. 4. de la loi modifiée du 31 mai 1999). Cette demande est ensuite étudiée par un agent du ministère ou par un bureau d'études. Le projet est exposé au comité de gestion qui donne son avis concernant la faisabilité et le taux de participation étatique. Avant l'engagement des dépenses, le dossier est soumis à l'approbation préalable du ministre qui détermine le taux de l'aide ainsi que son montant maximal (article 5.2). Une lettre d'approbation d'octroi d'une aide financière est envoyée au demandeur.

Après l'achèvement des travaux, le paiement des dépenses est subordonné à la présentation par le demandeur de pièces comptables appropriées (art. 5.4). Un décompte final est envoyé au ministère de l'Environnement et le montant définitif de l'aide est déterminé et versé au bénéficiaire après contrôle.

Dans la loi modifiée du 31 mai 1999, il est stipulé à l'article 5.5 que « les conditions techniques et administratives d'octroi des aides prévues par la présente loi peuvent être précisées par règlement grand-ducal ». Jusqu'à présent, un tel règlement n'a pas été pris.

6.3 Les constatations et recommandations du contrôle intensifié

6.3.1 Le dossier de demande d'une aide financière de l'Etat

6.3.1.1 La demande

De l'avis de la Cour, certaines demandes d'aides financières contiennent des devis estimatifs trop sommaires. Ces devis, établis par le service technique ou écologique de l'administration communale, ne sont détaillés ni par des fiches techniques ni par des offres d'entreprises.

La Cour a également constaté que, pour une même catégorie de projets subventionnés, les demandes de financement ne sont pas homogènes quant à leur présentation. Vu que les conditions techniques et administratives d'octroi des aides étatiques prévues par la loi modifiée du 31 mai 1999 peuvent être définies par règlement grand-ducal, la Cour recommande de fixer ces conditions dans un règlement grand-ducal en précisant le contenu-type des demandes d'aides financière (devis détaillé, fiches techniques et caractéristiques techniques de l'installation, type et marque de l'installation, surface, orientation, degré d'inclinaison, énergie produite par m²...).

6.3.1.2 La date d'introduction de la demande

L'article 5.2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement dispose que l'engagement des dépenses est subordonné à l'approbation préalable des projets par le ministre sur avis, le cas échéant, du comité de gestion.

Or, dans deux cas, la Cour a pu constater que les communes ont introduit leurs projets de manière ex-post. En effet, les communes ont présenté leurs demandes en obtention d'une aide financière en s'appuyant sur des factures de travaux déjà accomplis.

6.3.2 Le cumul des aides de l'Etat

Le syndicat de communes « Naturpark Öewersauer » a bénéficié d'une aide financière de 50% du prix d'acquisition du bateau solaire par le ministère de l'Environnement (Fonds pour la Protection de l'Environnement) et de 10% par le ministère du Tourisme. Dans ce cas, le dossier contenait des informations concernant la coordination entre les deux ministères. Dans les autres dossiers du ministère de l'Environnement, il n'existait aucune information concernant les aides financières accordées éventuellement par un autre ministère.

La Cour est d'avis que les demandes en obtention doivent renseigner sur l'attribution éventuelle d'autres aides étatiques afin de connaître le taux de participation étatique global.

6.3.3 Taux de participation étatique, avis du comité de gestion et décision ministérielle

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que les modalités d'octroi des aides financières en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et de promotion des énergies nouvelles et renouvelables sont fixées par circulaire ministérielle.

A l'article 5.5 de la loi modifiée du 31 mai 1999 il est précisé que « les conditions techniques et administratives d'octroi des aides prévues par la présente loi peuvent être précisées par règlement grand-ducal ».

La Cour recommande dès lors au ministère de ne pas se priver de cette possibilité et de fixer les taux de participation et les critères d'attribution de l'aide étatique par règlement grand-ducal.

6.3.4 Le paiement d'aides pour objets non éligibles

La Cour tient à relever les cas suivants :

- Le ministère de l'Environnement a subventionné par le biais du Fonds pour la Protection de l'Environnement la mise en place des installations photovoltaïques sur des toitures. Pour certains chantiers, il s'est avéré que des travaux de réfection de toiture ont fait partie intégrante des factures remises au ministère. Or, les travaux de réparation de toitures ne sont pas susceptibles d'être subventionnés aux termes de la loi modifiée du 31 mai 1999.
- Le ministère a accordé une aide financière de 50% sur le coût d'acquisition d'un bateau solaire. Par la suite, une aide financière supplémentaire de 50% a été accordée pour des dispositifs ayant trait à la sécurité et à l'équipement. Le contrôle du récapitulatif des factures a révélé que le syndicat intercommunal a acheté de l'équipement de sécurité tel que 53 gilets de sauvetage (3.078,00 €) ou une mallette de premier secours.

De plus, la subvention de l'Etat (50%) couvrait des frais bancaires (commission de change : 130,98 €), des frais relatifs à la réalisation et à l'impression de 3000 affiches publicitaires (495,97 €), 10.000 tickets (1.000,51 €), quelques autocollants décoratifs (82,00 € + 308,23 €), des frais relatifs à des travaux de modification aux garde-corps métalliques du ponton d'accès au bateau solaire (378,52 € + 235,30 €), des frais concernant la cérémonie d'inauguration à savoir boissons (577,60 €) et décoration florale du bateau (431,17 €). Ainsi, un montant de l'ordre de 1.820,14 € (50% de 3.640,28 €) a été indûment payé par le Fonds.

- Le ministère a accordé à la commune de Diekirch une aide financière pour la mise en place d'une installation photovoltaïque de 10 kW sur la toiture du Centre culturel « Al Seerei ». En cours de chantier, les responsables de l'administration communale ont décidé de doubler la puissance de leur installation. Or, par manque de crédit budgétaire, seuls les travaux de câblage et la mise en place de 3 onduleurs ont été exécutés. Actuellement, deux ans après la liquidation de la subvention, les travaux ne sont toujours pas terminés et les installations sont toujours en stand-by. Dans le relevé récapitulatif des factures figure une facture de 10.570 € concernant l'extension de l'installation photovoltaïque à 20 kW. Vu que l'aide financière concerne uniquement une installation de 10 kW, cette dépense n'est pas éligible.

6.3.5 Le contrôle de la conformité entre demande, cahier des charges et montage

La Cour a constaté qu'à trois reprises, l'installation mise en place ne correspond ni au dossier de la demande de l'aide financière, ni aux exigences techniques du cahier des charges.

La Cour recommande dès lors que les responsables du ministère de l'Environnement fassent un suivi des dossiers et qu'ils procèdent systématiquement à des contrôles sur place pour s'assurer de la conformité des installations.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 22 août 2005.

La Cour des comptes,

Le Greffier,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. OBSERVATIONS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

Luxembourg, le 2 septembre 2005

Les constatations et recommandations de la Cour des Comptes donnent lieu aux observations suivantes :

4. Le cadre légal

4.2 La loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la Protection de l'Environnement

En ce qui concerne les remarques au sujet de l'évolution prévisionnelle de la situation financière du Fonds pour la Protection de l'Environnement (page 12) il est mentionné que la partie du tableau regroupant le programme des grandes catégories des dépenses n'indique pas les projets d'envergure autorisés par une loi spéciale. Jusqu'à présent, ces détails n'avaient pas été publiés parce que les lois de financement n'avaient pas encore été votées. A l'avenir, les détails seront publiés pour les projets qui devront faire l'objet d'une loi spéciale.

4.3 La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

L'application (page 13) de l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est à mon avis respecté puisque le représentant du Ministre du Trésor et du Budget au comité de gestion du Fonds reçoit lors de chaque réunion un état exhaustif des engagements contractés et à prévoir, ainsi qu'un relevé des dépenses effectuées.

4.4. L'article 99 de la Constitution

4.4.2.2 *Financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers du SIDEC*

Le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux effectués en relation avec l'agrandissement et l'assainissement de la décharge pour déchets ménagers et assimilés au Friedhaff/Diekirch et la construction d'une installation de pré-traitement mécanique et la construction d'une installation de pré-traitement biologique par le syndicat intercommunal SIDEC a été approuvé par le Gouvernement en Conseil en date du 29 juillet 2005. Le projet de loi sera déposé à la Chambre des Députés sous peu.

4.4.2.4 Financement des travaux d'agrandissement de l'installation de compostage « Minett-Kompost » à Mondercange

Je tiens à informer la Cour des Comptes que les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement pour le projet Minett-Kompost ont fait l'objet du règlement grand-ducal du 14 avril 2005. Les différents départements ministériels ainsi que le maître d'ouvrage ont été contactés en vue de désigner leurs délégués dans ce comité. Il en est de même pour le renouvellement des autres comités d'accompagnement. Les nouveaux membres du comité d'accompagnement des actions de la SuperDrecksKëscht ont été désignés par arrêté ministériel du 12 avril 2005.

4.4.2.5 Constatations et recommandations de la Cour des Comptes

Pour ce qui est de la mise en place tardive des comités d'accompagnement, il y a lieu de signaler que le comité de gestion du Fonds pour la Protection de l'Environnement a été mis en place durant l'hiver 1999-2000. Les premiers travaux de ce comité consistaient en la fixation de divers critères d'éligibilité pour les différents types de participation de l'Etat prévus par la législation. Ce n'est qu'ensuite que le comité s'est penché sur les projets proprement dits et notamment les projets d'envergure. Ceux-ci n'ont d'ailleurs été examinés qu'au fur et à mesure que les syndicats intercommunaux présentaient des demandes de subside.

Dans sa réunion du 13 juillet 2000, le comité de gestion du Fonds a suggéré la mise en place d'un comité d'accompagnement du projet du SIGRE.

Pour ce qui est du projet du SIDEK, celui-ci a été mentionné une première fois dans la réunion du 3 juillet 2001. Dans la réunion du 7 novembre 2001, le projet a été discuté et le comité a suggéré la mise en place d'un comité d'accompagnement. Le règlement grand-ducal instaurant ce comité date du mois de décembre 2001, ce qui me semble constituer un délai plus que raisonnable.

En ce qui concerne le retard dans les mises au point des projets d'investissement par les comités d'accompagnement, il faut signaler que les négociations entre les représentants étatiques et le maître de l'ouvrage ne sont pas aisées et mettent un certain temps à aboutir. Les différents rapports de réunion des comités d'accompagnement avaient été transmis à la Cour des Comptes, lesquels démontrent les difficultés rencontrées.

Pour ce qui est des états d'avancement des projets, l'Administration de l'Environnement dispose des derniers chiffres disponibles qui remontent actuellement à décembre 2004.

Le contrôle de la réalité des travaux effectués se fera avant le paiement de la participation de l'Etat.

5.2 Application de la législation sur les marchés publics

5.2.1 *Analyse générale*

En ce qui concerne les marchés relatifs à l'élaboration ou la mise à jour de dossiers de classement, soit d'une réserve forestière, soit d'une réserve naturelle, j'ai invité l'Administration des Eaux et Forêts à établir un cahier de charges afin que des essais pour passer ces marchés par adjudication publique à l'avenir soient effectués. Il y a lieu de signaler cependant que les marchés en question font l'objet de réelles négociations entre les bureaux d'études et l'Administration des Eaux et Forêts. Ces négociations ont pour but de déterminer dans le cadre des montants budgétaires disponibles le degré d'affinement du dossier. Les dossiers de classement doivent contenir, en application de l'article 41 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, les objectifs à long terme concernant la conservation du patrimoine naturel, ainsi que les mesures de gestion, les charges imposées aux propriétaires, les servitudes valant pour la zone à protéger. Pour pouvoir déterminer ces objectifs, de nombreuses informations scientifiques sur le site en question et inventaires sur les espèces qu'on y trouve sont nécessaires. Or ces informations ou inventaires font souvent défaut ou sont incomplets, et il est négocié avec les bureaux d'études – selon l'importance du site ou de l'espèce à protéger – si ce volet doit être inclus ou non dans le contrat.

5.2.2 *Les marchés de gré à gré conclus dans le cadre de la mise au travail et de l'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs*

Les marchés de gré à gré qui avaient été conclus dans le passé dans le cadre de la lutte contre le chômage social n'étaient pas conforme à la législation sur les marchés publics. C'est la raison pour laquelle il avait été décidé de recourir à la soumission restreinte.

Lors des soumissions restreintes effectuées en 2003, les associations concernées ont, comme mentionné dans le rapport, refusé de se mettre en concurrence et une seule offre a été remise par marché. Cette pratique est contraire à l'article 91 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la législation sur les marchés publics.

En vue de régler définitivement ce problème, je ne puis donc que soutenir les dispositions prévues à cet effet dans le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social.

5.3 Les dépenses non éligibles

D'une manière générale, il y a lieu de signaler que la notion d'investissement lié à l'environnement est différente de l'interprétation usuelle que l'on peut avoir à l'égard de la construction d'un bâtiment ou d'une infrastructure routière ou ferroviaire par exemple. Les études de faisabilité sont des études préalables en ce sens qu'elles permettent d'apprécier

l'opportunité, la faisabilité et le degré d'exécution des aménagements à effectuer. En l'occurrence et en pareil cas, elles sont toujours à la base d'un investissement. Elles sont à comparer aux avant-projets relatifs aux constructions d'immeubles par exemple.

En cas de premier aménagement d'une réserve naturelle, il a été décidé que l'ensemble des frais y relatifs sont à considérer comme premier investissement. Des marchés séparés doivent éventuellement être conclus avec différentes entreprises. Ainsi, sont à considérer comme faisant partie du premier investissement d'une réserve naturelle, les analyses de la qualité de l'eau avant et après renaturation, les publications sur les réserves en question, etc.

En ce qui concerne les diverses constructions énumérées au point 5 du paragraphe 5.3., il y a lieu de considérer comme investissement dans le cadre de l'environnement naturel, tous les aménagements, constructions, et autres mesures ayant une incidence sur la diversité biologique. La mise en place de certains pontons, chemins, huttes d'observation, etc. permet de canaliser l'afflux du public dans des zones bien définies et de mieux protéger ainsi les autres parties du site. Ces aménagements constituent en outre des mesures de sensibilisation du public, qui est une des bases fondamentales de la prise de conscience du public.

6.3 Les constatations et recommandations du contrôle intensifié

6.3.1 Le dossier de demande d'une aide financière de l'Etat

Il y a lieu de faire remarquer qu'en raison de l'article 5.2. de la législation sur le Fonds qui préconise l'engagement préalable du projet, la commune doit faire la demande au moment où elle ne possède qu'un devis sommaire du projet. Dans de nombreux cas, l'offre n'est présentée qu'une fois la décision sur l'octroi du subside prise. La réalisation du projet est souvent tributaire de cette décision.

6.3.4 Paiement d'aides pour objets non éligibles

- Mises en place d'installations photovoltaïques sur les toitures : il est vrai que la participation financière de l'Etat ne devrait pas être détournée de façon à couvrir des travaux tel la réparation de toitures sauf à considérer que cette dernière est indispensable à la mise en place et au bon fonctionnement de l'installation en question.
- Bateau solaire : mise à part les rubriques boissons et décoration florale, les autres éléments de la participation sont à considérer comme faisant partie intégrante du premier investissement et ceci d'autant plus qu'ils sont nécessaires à l'exploitation de l'activité.
- Installation photovoltaïque sur le Centre culturel « Al Seerei » à Diekirch : j'ai chargé mes services de réexaminer ce dossier.

6.3.5 *Le contrôle de la conformité entre demande, cahier des charges et montage*

Je prends note de la recommandation concernant le suivi des dossiers ainsi que le contrôle systématique sur place. Ce suivi est à voir à lumière des ressources humaines disponibles.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu