

Rapport spécial

sur les établissements publics

2019



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	5
2. RESULTATS DES CONTROLES RECURRENTS	7
2.1. FONDS SOUVERAIN INTERGÉNÉRATIONNEL DU LUXEMBOURG 2016	7
2.1.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	7
2.1.2. Les observations du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg	8
2.2. UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG 2013-2015.....	8
2.2.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	8
2.2.2. Les observations de l'Université du Luxembourg	14
2.3. LABORATOIRE NATIONAL DE SANTÉ 2015-2016.....	17
2.3.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	17
2.3.2. Les observations du Laboratoire national de santé.....	23
2.4. COMMUNAUTÉ DES TRANSPORTS 2016-2017	28
2.4.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	28
2.4.2. Les observations de la Communauté des Transports.....	29
2.5. CENTRE DE MUSIQUES AMPLIFIÉES 2015-2017	30
2.5.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	30
2.5.2. Les observations du Centre de Musiques Amplifiées.....	34
2.6. CENTRE CULTUREL DE RENCONTRE ABBAYE DE NEUMÜNSTER 2016-2017	37
2.6.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	37
2.6.2. Les observations du Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster	40
2.7. SALLE DE CONCERTS GRANDE-DUCHESSE JOSÉPHINE CHARLOTTE 2016-2017	42
2.7.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	42
2.7.2. Les observations de la Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte.....	45
2.8. FONDS BELVAL 2015-2017	48
2.8.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	48
2.8.2. Les observations du Fonds Belval.....	51
2.9. INSTITUT NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE 2014-2017	52
2.9.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	52
2.9.2. Les observations de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue.....	57
2.10. FONDS DU LOGEMENT 2015-2017	59
2.10.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	59
2.10.2. Les observations du Fonds du Logement.....	69



Table des matières – suite

2.11.	FONDS D'URBANISATION ET D'AMENAGEMENT DU PLATEAU DE KIRCHBERG 2015–2017	76
2.11.1.	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	76
2.11.2.	Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	82
2.12.	FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ 2013-2017	87
2.12.1.	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	87
2.12.2.	Les observations du Fonds national de solidarité.....	89
2.13.	CENTRE NATIONAL SPORTIF ET CULTUREL 2016-2018.....	89
2.13.1.	Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	89
2.13.2.	Les observations du Centre national sportif et culturel	97



1. Introduction

Conformément aux dispositions des lois organiques portant création des établissements publics respectifs, la Cour des comptes a procédé au contrôle de leur gestion financière et à l'examen des comptes pour la période de 2013 à 2018. Dans ce qui suit la Cour publie les contrôles ayant donné lieu à des constatations et recommandations de sa part.

Il est à noter que la Cour n'a pas formulé de constatations voire de recommandations à l'égard du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg pour l'exercice 2017.

2. Résultats des contrôles récurrents

2.1. Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg 2016

2.1.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour l'exercice 2016 tel que prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) 1) portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, ci-après FSIL.

Les objectifs du contrôle ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Suivi du contrôle de l'exercice antérieur

Concernant l'exercice 2015, la Cour avait constaté que les responsables du FSIL n'étaient pas en mesure de donner des informations au sujet des recettes de TVA sur le commerce électronique et des accises sur le carburant composant en partie la dotation budgétaire annuelle.

Dans leur réponse, les responsables du FSIL observent qu'une pré-affectation des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique et des accises sur le carburant n'est pas possible en vertu des principes de l'unité budgétaire et de la non-affectation des recettes. Cette pré-affectation pourrait seulement se faire par le biais du budget pour ordre.

Au vu de ce qui précède, il semble que les dispositions de l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article 1^{ier} de la loi du 19 décembre 2014 ne peuvent pas être exécutées.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 9 février 2018 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le Ministre des Finances.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 janvier 2018.

2.1.2. Les observations du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg

Luxembourg, le 6 février 2018

J'ai l'honneur de me référer à votre courrier du 11 janvier 2018 (réf.: 17.016-02) dans lequel vous réitérez vos interrogations quant au respect des dispositions de l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) portant entre autres création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (« FSIL » ci-après).

Contrairement à d'autres fonds spéciaux tels que le Fonds pour l'emploi ou le Fonds de dotation globale des communes qui sont alimentés directement par des recettes fiscales, le FSIL est alimenté par une dotation annuelle inscrite au budget de l'Etat. Comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 9 décembre 2014 relatif au projet de la loi précitée, *« l'affectation de recettes fiscales particulières au Fonds revêt une portée plus politique que juridique, alors que la Chambre des députés n'est pas liée et qu'au regard de l'universalité du budget, les recettes fiscales en cause de même que les dotations du Fonds n'ont pas une nature juridique différente de n'importe quelle autre recette ou dépense »*.

Dans la mesure où les recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique et des accises sur le carburant ont été supérieures à la dotation budgétaire annuelle du FSIL au cours de chacun des exercices écoulés, il est raisonnable de présumer que le Fonds souverain a été alimenté par des dotations annuelles se composant desdites recettes conformément à l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) portant entre autres création du FSIL.

A toutes fins utiles je me permets d'ajouter qu'il n'appartient pas au comité-directeur du FSIL de mettre en doute que le Gouvernement et la Chambre des députés agissent en conformité des lois.

2.2. Université du Luxembourg 2013-2015

2.2.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 50, paragraphe 7, de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'Université et à l'examen des comptes des exercices 2013 à 2015.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

Lors des contrôles portant sur les exercices antérieurs, la Cour des comptes avait formulé entre autres les constatations suivantes :

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

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

Au cours de ses contrôles antérieurs, la Cour a fait remarquer itérativement qu'une telle convention faisait défaut.

La Cour est d'avis qu'une convention entre le Fonds Belval (Etat) et l'Université doit être conclue avant le déménagement. Celle-ci devra clarifier la question relative à l'affectation des terrains et bâtiments mis à la disposition de l'Université ainsi que les principes relatifs à leur jouissance. De même, les obligations incombant aux différentes parties devront être régies par la convention. Elle devra prévoir un état des lieux des immeubles mis à disposition et, le cas échéant, indiquer les travaux à faire achever par le Fonds Belval (Etat) en tant que maître d'ouvrage. ».

Dans la réponse du 22 juillet 2014, les responsables de l'Université ont observé que dans le cadre du projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 (doc. parl. N° 6283) le transfert du patrimoine immobilier à l'UL y était prévu et que dès lors ce point serait résolu.

Pour ce qui est des bâtiments de l'Université à Belval, les responsables de l'Université ont remarqué que *« les 3 acteurs Ministre de l'Education supérieure et de la Recherche, l'Université et le Fonds Belval sont d'avis commun qu'une convention sera rédigée avant le déménagement. L'Université ambitionne de finaliser et de signer cette convention avant la fin de cette année 2014. ».*

Or, en date du 24 avril 2017, le projet de loi susmentionné a été retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés.

En date du 8 mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi N° 7132 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg. Ce projet de loi ne prévoit pas le transfert du patrimoine immobilier à l'Université.

Suivant l'article 55 du projet de loi, « *l'Université peut disposer des ressources suivantes :*

- 1. les biens meubles, immeubles et immatériels mis à disposition par l'Etat ou transférés par l'Etat et dont l'affectation, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et l'Université ;*

(...) ».

Tout comme la loi en vigueur, le projet de loi en question prévoit donc la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'Université déterminant l'affectation, les principes relatifs à la jouissance et les obligations incombant aux parties en ce qui concerne les biens meubles, immeubles et immatériels mis à disposition par l'Etat.

Or, une telle convention n'est toujours pas signée, et ce plus de deux ans après le déménagement au site de Belval. Partant, la Cour réitère sa recommandation qu'une telle convention soit signée.

- **Organisation et fonctionnement de l'audit interne**

Dans son rapport de contrôle portant sur les exercices 2011 et 2012, la Cour avait relevé que, dans le respect de son indépendance, le service d'audit interne, rattaché à l'administration centrale, devrait rapporter directement au Conseil de gouvernance et non au directeur administratif.

Vu que le service d'audit interne n'était composé que d'une seule personne, la Cour avait en outre recommandé à l'Université de renforcer l'effectif de ce service afin de lui permettre d'accomplir ses missions.

La Cour tient à souligner qu'à partir du 1^{er} juillet 2014, le service d'audit interne est composé de deux personnes.

Par ailleurs, dans sa réunion du 6 décembre 2014, le conseil de gouvernance de l'Université a approuvé le rattachement de l'unité d'audit interne au conseil de gouvernance. Lors de la même réunion, une Charte d'audit a également été approuvée.

Le conseil de gouvernance a entériné en mars 2015 le premier plan d'audit sous sa responsabilité portant sur l'exercice 2015. Il se basait essentiellement sur des recommandations d'évaluateurs externes.

La Cour est d'avis que le service d'audit interne joue un rôle important en matière d'évaluation de la gestion des risques, de la pertinence des procédures et des contrôles et de la gouvernance d'entreprise. Pour la taille d'une organisation comme l'Université, l'audit interne, composé actuellement de deux personnes, reste aux yeux de la Cour sous-équipé en effectifs.

La Cour recommande donc que l'Université poursuive ses efforts de renforcement de son unité d'audit interne.

- **Inventaire incomplet**

Concernant la tenue de l'inventaire du mobilier effectuée par le Service des Infrastructures et de la Logistique (SIL), le contrôle de la Cour n'avait pas donné lieu à des constatations particulières.

Par contre, pour ce qui est du matériel informatique, la Cour avait constaté que le Service Informatique de l'Université ne tenait qu'une liste des nouvelles d'acquisitions d'un exercice, qu'il n'existait pas d'inventaire complet du matériel informatique et que les responsables n'étaient pas en mesure de localiser les différents biens.

La Cour avait conclu qu'une gestion efficace du matériel informatique n'était pas possible. Elle avait recommandé que l'Université devait tenir un inventaire complet et régulièrement mis à jour pour l'ensemble de son matériel informatique.

En réponse aux constatations ci-avant, les responsables ont observé que *« l'Université est en train de mettre en place un progiciel ERP (entreprise resource planning) SAP. Le nouveau système, qui est prévu de démarrer en janvier 2015, comporte la gestion de l'ensemble de l'inventaire. »*.

Au moment du contrôle des exercices 2013-2015, la mise en place du progiciel ERP (SAP) n'était pas encore achevée. En effet, l'implémentation SAP avait pris un retard de plus ou moins un an par rapport à la planification initiale. L'application « asset accounting » n'a été mise en place qu'en janvier 2016.

La Cour constate en outre que l'Université a conclu en 2015 un contrat avec une société externe pour l'étiquetage avec code-barres. Au moment du contrôle, seulement un inventaire par code-barres d'une partie des biens mobiliers a été établi par le Service des Infrastructures et de la Logistique.

En ce qui concerne ce matériel informatique, la situation relative à la gestion courante est restée inchangée depuis 2012 en ce sens qu'il n'existe toujours pas un inventaire complet du matériel informatique. Le lien entre SAP et la plateforme IT n'était pas encore effectué au moment du contrôle de la Cour.

Pour ce qui est de la gestion du matériel scientifique, le SIL est uniquement au courant des acquisitions lorsqu'il s'agit de soumissions publiques effectuées directement par lui-même. L'acquisition de matériel scientifique peut se faire au niveau de la faculté, mais également au niveau d'un projet déterminé. Les chercheurs gèrent eux-mêmes le matériel scientifique et tiennent des listes du matériel par unité de recherche.

Il est à noter qu'une classification comptable n'était pas possible dans l'ancien programme de comptabilité alors que le nouveau système de gestion SAP permet la classification du matériel. D'après le responsable du Service des Finances et de la Comptabilité (SFC), il est prévu d'activer et de déprécier le matériel scientifique à partir de 2018.

A l'aide du module de gestion d'inventaire du nouveau système SAP, l'Université devrait pouvoir garantir une gestion satisfaisante de l'ensemble de son inventaire. Cet inventaire devrait comprendre le matériel informatique (y compris le matériel téléphonique et audiovisuel) et le matériel scientifique.

La Cour recommande que l'Université procède régulièrement à des inventaires physiques de son matériel informatique et scientifique ainsi que de son mobilier.

- **Application du pouvoir de signature**

Lors du contrôle portant sur les exercices 2011 et 2012, la Cour avait constaté que *« les règles de signatures pour l'approbation des commandes d'acquisition de biens ou de services, des autorisations de voyages et de séjours et des déclarations de frais et/ou d'indemnités prévoient des signataires différents selon d'importance de la dépense. »*

La Cour constate pour bon nombre de déclarations que le bénéficiaire contresignait lui-même sa propre déclaration en tant que responsable de budget sans aucune autre contresignature d'une personne tierce.

La Cour exige que toute contresignature doive être effectuée par une personne autre que le bénéficiaire. ».

En réponse à cette constatation, les responsables de l'Université ont noté que *« l'Université est actuellement en train de revoir ses procédures financières. Le point relevé par la Cour sera pris en compte lors de l'implémentation du nouveau système ERP. ».*

La Cour constate que, lors du contrôle des exercices 2013-2015, l'Université a modifié ses procédures financières dans le cadre de la revue de son règlement d'ordre intérieur qui a été adopté en date du 3 février 2017 par le conseil de gouvernance et approuvé par le ministre de tutelle en date du 17 février 2017. Il en résulte que toute commande d'acquisition, toute demande d'autorisation de voyage et de séjour ainsi que toute déclaration supérieure à 1.000 euros requiert désormais une double signature. Pour ce qui est de l'approbation des opérations inférieures à ce seuil de 1.000 euros, la seule signature du responsable de budget est requise.

La Cour recommande toutefois que l'Université précise à cet égard que, lorsque le bénéficiaire de la commande/demande/déclaration inférieure à 1.000 euros est le responsable de budget, l'approbation doit se faire par une personne autre que le responsable de budget.

2. Constatations relatives aux exercices 2013 à 2015

• Procédure d'acceptation de dons

L'article 18 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg prévoit que :

« Le conseil de gouvernance arrête la politique générale et les choix stratégiques de l'Université et exerce le contrôle sur les activités de l'Université.

Pour ce faire, il :

(...)

d) arrête les prises de participation, la création de filiales, l'acceptation de dons et de legs ;

(...).

Le conseil de gouvernance prend toutes les décisions en relation avec les points a), b), c), d) sous réserve de l'approbation du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions.

Le ministre exerce son droit d'approbation dans les 60 jours qui suivent la réception de la décision du conseil de gouvernance. Passé ce délai il est présumé être d'accord et la décision peut être exécutée.

En cas de refus d'approbation à notifier par écrit au conseil de gouvernance avant l'expiration du prédit délai, le conseil de gouvernance délibère à nouveau sur le même objet. Si le différend persiste, le ministre tranchera définitivement. ».

Lors de sa réunion en date du 25 octobre 2010, le conseil de gouvernance de l'Université avait décidé que :

- 1) Tous les dons ou legs inférieurs ou égaux à 5.000 euros sont par défaut acceptés dans les comptes de l'Université de Luxembourg. Le conseil de gouvernance est avisé lors de sa prochaine séance de ces dons ou legs et marque son accord ou désaccord quant à l'acceptation.
- 2) Tous les dons ou legs individuels de plus de 5.000 € sont soumis au préalable pour acceptation au conseil de gouvernance.

Cette procédure d'acceptation de dons et de legs devra être soumise au ministre de tutelle pour approbation étant entendu que les dons et legs inférieurs au seuil de 5.000 euros sont à soumettre au ministre de tutelle pour approbation au même titre que les dons et legs supérieurs au seuil retenu afin de respecter les dispositions de l'article 18 précité.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 23 février 2018 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 janvier 2018.

2.2.2. Les observations de l'Université du Luxembourg

Esch-sur-Alzette, le 20 février 2018

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

Lors des contrôles portant sur les exercices antérieurs, la Cour des comptes avait formulé les constatations suivantes :

1.1. Modalité d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat

La Cour constate qu'en date du 8 mai 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi N° 7132 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg. Ce projet de loi ne prévoit pas le transfert du patrimoine immobilier à l'Université (contrairement à ce qui a été évoqué dans la réponse de l'Université du 22.7.2014).

Tout comme la loi en vigueur, le projet de loi prévoit la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'Université déterminant l'affectation, les principes relatifs à la jouissance et les obligations incombant aux parties en ce qui concerne les biens meubles, immeubles et immatériels mis à disposition par l'Etat.

Or, une telle convention n'est toujours pas signée, et ce plus de deux ans après le déménagement au site de Belval. Partant, la Cour réitère sa recommandation qu'une telle convention soit signée.

Réponse de l'Université du Luxembourg :

Un projet de convention cadre décrivant les modalités de mise à disposition des immeubles de l'Etat à Belval, de répartition et d'exploitation de ceux-ci est toujours en cours d'élaboration par le Fonds Belval et l'Université du Luxembourg. La signature de cette convention cadre est prévue dans le courant de l'année 2018.

1.2. Organisation et fonctionnement de l'audit interne

La Cour des comptes est d'avis que le Service d'Audit Interne joue un rôle important en matière d'évaluation de la gestion des risques, de la pertinence des procédures et des contrôles et de la gouvernance d'entreprises. Pour la taille d'une organisation comme l'Université, l'audit interne, composé actuellement de deux personnes, reste aux yeux de la Cour sous-équipé en effectifs.

La Cour recommande donc que l'Université poursuive ses efforts de renforcement de son unité d'audit interne.

Réponse de l'Université du Luxembourg :

L'Université reconnaît l'importance de la fonction d'audit interne et s'efforcera d'en compléter les effectifs dans les meilleurs délais.

L'Université prend acte des constats de la Cour des comptes et est en train d'évaluer sa demande en fonction des plans d'audit pluriannuels approuvés par le Conseil de gouvernance.

1.3. Inventaire incomplet

La Cour des comptes recommande que l'Université procède régulièrement à des inventaires physiques de son matériel informatique et scientifique, ainsi que de son mobilier.

Réponse de l'Université du Luxembourg :

L'Université articule ses activités d'inventaire autour de différents volets :

- a) Mobilier de bureau : L'inventaire du mobilier est effectué via la base de données Archibus. Le mobilier acquis depuis 2017 y est intégralement enregistré. L'inventaire du mobilier acquis antérieurement à 2017 est à mettre à jour. Afin de pouvoir compléter ce travail au cours de l'année 2018, l'Université du Luxembourg a décidé d'optimiser les ressources dédiées à ce projet.
- b) Equipement informatique : L'inventaire complet du matériel informatique n'existe pas encore. Le logiciel ServiceNow a été récemment introduit à l'Université du Luxembourg. Une des applications de ServiceNow permettra de lister l'équipement informatique de l'Université dans une base de données, préalable à un inventaire physique. L'alimentation et la gestion de cette base de données seront effectuées progressivement à partir de mi-2018.
- c) Matériel scientifique : L'inventaire partiel du matériel scientifique se fait au niveau des Facultés et des Centres Interdisciplinaires, à l'aide de diverses bases de données.

- d) Un projet d'intégration de l'inventaire du matériel scientifique dans une base de données commune pour toutes les unités et intégrée dans le système SAP ainsi qu'un plan d'implémentation de ce projet seront soumis au Rectorat à la fin de l'année 2018, l'implémentation devant commencer en 2019.
- e) Classification comptable : Pour tout le matériel immobilisé, y compris le matériel scientifique et informatique, le module « Asset Management » de SAP est utilisé depuis 2016. Via SAP-AM il est donc possible d'effectuer un reporting et d'obtenir une vue agrégée sur les immobilisations. Il sera possible d'établir des liens entre SAP et les bases de données servant actuellement de base aux diverses activités d'inventaire (mobilier de bureau, équipement informatique, matériel scientifique) pour aligner les informations physiques et comptables.

1.4. Application du pouvoir de signature

La Cour a constaté que, lors du contrôle des exercices 2013-2015, l'Université a modifié ses procédures financières. Il en résulte que toute commande d'acquisition, toute demande d'autorisation de voyage et de séjour ainsi que toute déclaration supérieure à 1000 € requiert désormais une double signature.

La Cour recommande que l'Université précise à cet égard que, lorsque le bénéficiaire de la commande/demande/déclaration inférieure à 1000 € est le responsable de budget, l'approbation doit se faire par une personne autre que le responsable du budget.

Réponse de l'Université du Luxembourg :

Concernant les demandes d'acquisition, l'Université du Luxembourg utilise le système "ePo" (electronic purchase order) via le logiciel ServiceNow depuis décembre 2017. Le flux d'approbation paramétré dans le système garantit le principe des quatre yeux.

Les autorisations de voyage et les déclarations de frais n'étant pas encore automatisées, le principe des quatre yeux fera l'objet d'un rappel au personnel.

L'Université prend bonne note de la recommandation de la Cour. Le Règlement d'ordre intérieur de l'Université sera adapté en conséquence par le Conseil de gouvernance au courant de l'année 2018 et sera soumis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour approbation.

2. Constatations relatives aux exercices 2013 et 2015

2.1. Procédure d'acceptation de dons

La Cour constate que le Conseil de gouvernance de l'Université du Luxembourg avait décidé (25.10.2010) que 1) tous les dons ou legs inférieurs ou égaux à 5.000 € sont par défaut acceptés dans les comptes de l'Université du Luxembourg. Le Conseil de gouvernance est avisé lors de sa prochaine séance de ces dons ou legs et marque son accord ou désaccord quant à l'acceptation. 2) Tous les dons ou legs individuels de plus de 5.000 € sont soumis au préalable pour acceptation au Conseil de gouvernance.

La Cour constate que cette procédure d'acceptation de dons et de legs devra être soumise au Ministre de tutelle pour approbation, étant entendu que les dons et legs inférieurs au seuil de 5.000 € sont à soumettre au Ministre de tutelle pour approbation au même titre que les dons et legs supérieurs au seuil retenu afin de respecter les dispositions dans la loi.

Réponse de l'Université du Luxembourg :

L'Université du Luxembourg prend bonne note de la remarque de la Cour des comptes.

La décision du Conseil de gouvernance sera incluse dans le Règlement d'ordre intérieur arrêté par le Conseil de gouvernance et soumis au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour approbation.

2.3. Laboratoire national de santé 2015-2016

2.3.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 12, paragraphe (2) de la loi modifiée du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2015 et 2016.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Laboratoire national de santé, sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi du contrôle antérieur

1.1. Le plan stratégique 2014-2016 du LNS

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté que le plan stratégique 2014-2016 du Laboratoire national de santé (ci-après le « LNS ») n'a fait que rassembler les objectifs à suivre par les différents départements internes, sans pour autant présenter une vision globale à moyen et à long terme de l'établissement public.

La Cour prend note que le plan stratégique 2016-2018, adopté en date du 8 juillet 2016 par le conseil d'administration et approuvé en date du 7 septembre 2016 par Madame le Ministre, décrit sur une période de trois ans les principaux types d'action et moyens que le LNS a l'intention de mettre en œuvre.

1.2. Le conseil scientifique du LNS

La Cour avait recommandé que le conseil d'administration adopte dans le règlement d'ordre intérieur les modalités de fonctionnement du conseil scientifique, pour que ce dernier puisse assumer ses missions tel que définies dans l'article 7 (1) de la loi modifiée du 7 août 2012.

Un règlement d'ordre intérieur précisant les modalités de fonctionnement du conseil scientifique a été approuvé par le conseil d'administration du LNS en date du 14 octobre 2016.

1.3. Le « Bureau » du LNS

La Cour avait constaté que la loi modifiée du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé » (ci-après la « Loi ») ne prévoit ni la création d'un « Bureau » par le conseil d'administration du LNS, ni l'attribution d'une indemnité financière pour les membres participant à un tel organe.

La Cour a été informée que le Bureau continue à se réunir pour préparer les réunions du conseil d'administration mais que le paiement des indemnités aux membres a été arrêté avec effet au 1^{er} janvier 2016, dans l'attente de leur légalisation subséquente.

1.4. Le personnel du LNS

1.4.1. Primes, gratifications, indemnités et autres avantages octroyés au personnel

- à des membres du personnel engagés sous le statut de fonctionnaire, respectivement de l'employé de l'Etat :

Lors du contrôle précédent, la Cour avait non seulement relevé le paiement de diverses primes et d'indemnités aux fonctionnaires du LNS, mais également, pour un employé de l'Etat engagé par un contrat à durée indéterminée, la mise à disposition contractuelle d'une voiture de fonction.

La Cour constate que suite au dernier contrôle, le LNS n'attribue plus d'avantage extra-légal, que ce soit sous forme de prime, gratification, indemnité ou autre à des fonctionnaires, employés de l'Etat ou personnes assimilées.

- à des membres du personnel engagés sous le statut de salarié privé :

En ce qui concerne l'intégration dans un règlement salarial des avantages extra-légaux revenant aux membres du personnel pouvant légalement en bénéficier, la Cour relève que le règlement salarial du 11 novembre 2016 énumère certaines primes, gratifications et indemnités qui sont payées aux employés privés du LNS.

La Cour constate néanmoins que cette énumération n'est pas exhaustive, comme certains avantages revenant aux employés privés du LNS (mise à disposition d'emplacements de parking, subventionnement des repas de la cantine...) ne figurent pas dans le règlement salarial.

1.4.2 Les frais de séjour et de déplacement

Lors du contrôle précédent, la Cour avait recommandé de faire intégrer les dispositions du règlement grand-ducal du 5 août 1993 sur les frais de route et de séjour et du règlement grand-ducal du 18 janvier 2006 modifiant le règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 portant fixation de l'indemnité kilométrique pour les voitures utilisées pour voyages de service dans le règlement salarial du LNS.

Or, la Cour constate que le règlement salarial du 11 novembre 2016 ne fait aucune référence à la réglementation légale sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'Etat.

La Cour constate cependant que le LNS applique depuis le 4 juillet 2016 à tous ses agents quelque soit leur statut, une procédure interne propre « Rapport de Frais » prévue par l'article 9 « Les frais de route et de séjour » du règlement salarial précité.

Or, le LNS ne respecte pas les modalités énoncées par cette procédure, notamment au niveau de l'autorisation des frais et dépenses ainsi que des modalités de l'emploi de véhicules privés dans l'intérêt du service.

1.4.2. L'indemnisation des heures supplémentaires

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté le paiement d'indemnités pour heures supplémentaires prestées dans le chef d'un fonctionnaire de l'Etat et de deux employés de l'Etat, sans le respect de la procédure requise pour effectuer cette prise en compte d'heures supplémentaires.

La Cour constate que le LNS respecte désormais les dispositions légales et réglementaires en ce qui concerne l'indemnisation d'heures supplémentaires en exécution de l'article 19 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat tel que modifiée.

1.5. Le patrimoine immobilier du LNS

La Cour avait constaté que le bail emphytéotique réglant une mise à disposition d'immeubles en vue de leur exploitation par les services du LNS tel que prévu par l'article 19 (2) de la Loi faisait défaut.

La Cour constate que suite à son contrôle, un acte constitutif d'un droit d'emphytéose entre l'Etat (ministère des Finances) et le LNS a été approuvé par le conseil d'administration en date du 9 juin 2017. Ce document a ensuite été approuvé par le ministre de la Santé en date du 21 septembre 2017.

1.6. Les véhicules du LNS

Lors du dernier contrôle, la Cour avait recommandé la mise en place d'une procédure spécifique réglant de manière précise les conditions d'utilisation (utilisateurs, carnets de route, durée d'utilisation, couverture d'assurance, carte d'essence etc.) du parc automobile du LNS.

La Cour constate que les modalités d'utilisation du parc automobile du LNS sont désormais réglées par des procédures spécifiques.

1.7. Les droits de signature et les personnes y autorisées

La Cour avait constaté que le nombre et la qualité des personnes autorisées pour effectuer des engagements et des dépenses au nom et pour compte du LNS, varient selon les différents établissements bancaires.

La Cour a pu constater que sur trois établissements bancaires concernés, deux appliquent les droits de signature tels que communiqués par le LNS, tandis que le troisième établissement bancaire ne voulait confirmer la mise en place correcte des droits de disposition respectifs.

1.8. Inventaires et mise à disposition gratuite de consommables par le LNS

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté une absence de suivi ayant engendré une perte de EUR 67.000.- pour l'exercice 2014 dans la distribution et l'affectation finale des échantillons mis à disposition à titre gratuit par le LNS à différents acteurs médicaux.

La Cour constate que le LNS n'a pas encore mis en place un système lui permettant d'assurer le suivi (restitution, non-restitution, réemploi par des tiers, destruction) de ces récipients dont le LNS demeure le propriétaire.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 et 2016

2.1. Les approbations ministérielles

La Loi énumère dans son article 6 (2) les décisions du conseil d'administration nécessitant pour leur validité une approbation ministérielle.

La Cour constate que certaines décisions du conseil d'administration ont été appliquées en l'absence d'approbation ministérielle : l'engagement de deux directeurs y inclus les conditions et modalités de leur rémunération et le règlement salarial du 11 novembre 2016.

2.2. Le statut du personnel

L'article 17 de la Loi permettait à tous les membres du personnel du LNS d'opter avant le 1^{er} mars 2013 soit pour le nouveau régime d'employé privé, soit de rester engagé sous l'ancien régime de fonctionnaire, employé ou ouvrier de l'Etat avec toutes les conséquences légales en découlant.

Aucun membre du personnel n'avait opté endéans les délais légaux pour le nouveau régime d'employé privé.

Or, en date du 31 décembre 2016, un fonctionnaire du LNS a obtenu un congé sans traitement pour raisons professionnelles pour être réengagé en date du 1^{er} janvier 2017 en tant qu'employée privée comme chef de département.

Ce changement de statut lui permet de percevoir désormais toutes les primes et indemnités auxquelles elle n'aurait pu prétendre sous son ancien statut (avancements, primes, gratifications, avantages extra-légaux).

La Cour constate tout d'abord que la procédure visant l'octroi d'un congé sans traitement sur base de l'article 30 paragraphe 2 b) de la loi modifiée du 19 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires n'a pas été respectée tant en sa forme (demande non motivée, délais non respectés, proposition du ministre du ressort et arrêté grand-ducal d'octroi faisant défaut), qu'en son fond, le recours à la législation portant sur l'octroi d'un congé sans traitement s'effectuant dans l'intérêt du demandeur en vue de la réalisation de projets privés ou professionnels auprès d'un autre employeur que celui d'origine.

La Cour constate que tout changement de statut légal d'un fonctionnaire du LNS après le 1^{er} mars 2013 ne peut se faire que par une démission de la personne intéressée et son éventuel recrutement par après sous statut privé.

2.3. Les procédures internes

Le LNS s'est doté de procédures internes réglant les modalités de son organisation d'un point de vue administratif, financier, comptable et informatique.

La plupart de ces procédures d'exécution se base sur les décisions du conseil d'administration reflétées dans le règlement d'ordre intérieur du 14 octobre 2016, le règlement salarial du 11 novembre 2016 et le règlement financier du 27 novembre 2012.

Or, la Cour constate que certaines de ces procédures grevant le budget du LNS ont été prises en interne sans validation par le conseil d'administration ou le ministre de tutelle (indemnité d'astreinte, heures supplémentaires, frais de route et frais de séjour).

D'autres vont à l'encontre des textes de base (délégation des pouvoirs de signature, identification des signataires, prise en compte des frais de restaurant), ou ne sont pas respectées dans leur exécution (frais de route et frais de séjour).

Dès lors, la Cour exige que les procédures internes du LNS ayant un impact budgétaire se basent sur les décisions prises soit au niveau du conseil d'administration, soit au niveau du ministre de tutelle.

2.4. Les missions officielles des agents

Le contrôle a relevé que certains agents du LNS participent à des conférences et réunions d'expert au format international.

Les mouvements comptables soumis par le LNS n'ont pas pu renseigner la Cour sur les conditions et modalités de ces déplacements, que ce soit d'un point de vue budgets à affecter ou temps de travail à prendre en compte.

La Cour recommande dès lors de mettre en place une procédure interne en matière de missions effectuées par ses agents, que ce soit à titre d'expert en nom propre ou à titre de représentant du LNS.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 2 mai 2018 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Madame le Ministre de la Santé.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 mars 2018.

2.3.2. Les observations du Laboratoire national de santé

Dudelange, le 31 juillet 2018

Par la présente, et faisant suite à la discussion lors de notre réunion avec votre équipe en date du 20 juin 2018, nous souhaitons donner réponse à votre lettre du 23 mars 2018 concernant le contrôle de la gestion financière de notre établissement pour les exercices 2015 et 2016 par la Cour des comptes. Ladite lettre a également été discutée lors du conseil d'administration du LNS au cours de sa séance du 20 avril 2018.

Nous souhaitons remercier la Cour du travail méticuleux effectué par ses équipes qui s'inscrit tout à fait dans la volonté du LNS d'une amélioration continue de sa gestion administrative et financière. Nous vous remercions également de l'invitation à la réunion très constructive du 20 juin 2018, qui nous a permis de clarifier certains des points soulevés.

En ce qui concerne les points constatés par la Cour des comptes nous aimerions formuler les observations et remarques suivantes, selon la numérotation de votre lettre susmentionnée :

1. Suivi du contrôle antérieur

1.1. Le plan stratégique 2014-2016 du LNS

Le laboratoire s'est, en effet, doté d'un plan stratégique couvrant la période 2016 à 2018. Par ailleurs, les progrès font l'objet d'un suivi mensuel.

Nous tenons également à mentionner que nous avons d'ores et déjà entamé les démarches pour l'écriture du prochain plan stratégique démarrant en janvier 2019. Le processus de définition de la nouvelle stratégie se fait de manière participative et la rédaction avance bien, nous sommes confiants que le conseil d'administration pourra valider le nouveau plan d'ici la fin de l'année.

1.2. Le conseil scientifique du LNS

Il est vrai que le fonctionnement des organes du LNS est décrit dans notre règlement d'ordre intérieur (ROI). Les activités du conseil scientifique sont suivies avec grande attention par le conseil d'administration et depuis 2016, une réunion annuelle du conseil scientifique a lieu au LNS.

1.3. Le « Bureau » du LNS

Afin de garantir une organisation efficace des réunions du conseil d'administration, il existe toujours une réunion préparatoire (appelé 'bureau') avant chaque conseil d'administration, composée en général de la présidente, du vice-président, du directeur et du chef du département administratif. Cependant, nous tenons à confirmer que les participants se réunissent sur une base volontaire et ne touchent aucune rémunération pour leur travail.

1.4. Le personnel du LNS

1.4.1. Primes, gratifications, indemnités et autres avantages octroyés au personnel

- À des membres du personnel engagés sous le statut de fonctionnaire, respectivement l'employé de l'État :

En effet, et suite aux remarques de la Cour lors de son contrôle précédent, nous avons cessé tout paiement de primes, gratifications, indemnités au personnel employé par la fonction publique.

- À des membres du personnel engagés sous le statut de salarié privé :

Notre règlement salarial reprend toutes les primes, gratifications, indemnités qui touchent à la rémunération salariale.

Quant à l'utilisation du parking par notre personnel, nous aimerions souligner qu'il n'est pas à considérer comme un avantage. En effet, il existe deux types de parking au LNS :

- o Un parking extérieur mis à disposition gratuitement, notamment, du personnel ;
- o Un parking souterrain mis à disposition contre paiement d'un « loyer » de 45 euros par mois (au 1^{er} janvier 2018) et signature d'un contrat de bail entre l'établissement et le personnel bénéficiant de l'accès. Pour les membres du personnel engagés sous le statut public, le loyer est versé par ces personnes via ordre permanent et le paiement est contrôlé par l'unité de comptabilité. Pour le personnel engagé sous le statut de salarié privé, la somme est automatiquement déduite de leur salaire mensuel.

En ce qui concerne la subvention de la cantine, dont les modalités et le montant ont été fixés par le conseil d'administration, elle ne représente pas, à nos yeux, un avantage du type prime, gratification ou indemnité et n'est d'ailleurs pas considérée comme un avantage en nature par l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Par conséquent, nous considérons que ces deux éléments ne doivent pas nécessairement figurer dans le règlement salarial de notre établissement. Nous tenons toutefois à vous informer qu'un nouveau règlement salarial est actuellement en préparation et que nous allons reconsidérer ce point lors de son élaboration.

1.4.2. Les frais de séjour et de déplacement

En effet, l'établissement s'est doté d'une procédure couvrant le remboursement des frais de séjour et de déplacement qui s'applique à l'entière du personnel sans distinction de statut. Nous tenons à préciser que nous n'avons pas constaté de désavantage pour notre personnel quant à l'application d'une procédure unique pour les deux différents statuts, au contraire une procédure unique permet d'harmoniser le traitement du personnel.

En ce qui concerne le point que le LNS ne respecterait pas l'application de cette procédure, nous avons entamé une revue interne afin d'identifier en quels points la procédure ne serait pas respectée. Lors de cette revue, nous avons identifié que la procédure actuelle, quoiqu'adéquate, présente une certaine complexité qui demande un suivi détaillé. Ceci a permis d'identifier que les points soulevés correspondent à des erreurs ponctuelles et non d'un problème systémique de l'application de la procédure. De ce fait, et en application des discussions sur ce point lors de notre entrevue, nous tenons à préciser que la procédure actuelle en version papier fait l'état d'une revue et sera prochainement remplacée par une version électronique plus simple à gérer et à contrôler lors de son application sur le terrain.

1.4.3. L'indemnisation des heures supplémentaires

Suite aux remarques énoncées lors du dernier contrôle de la Cour, nous appliquons rigoureusement l'article 19 de la loi du 16 avril 1979 pour le personnel étatique.

1.5. Le patrimoine immobilier du LNS

Le LNS a mis tout en œuvre afin que le bail emphytéotique puisse être signé par les parties impliquées. Il incombe maintenant à l'ABP de finaliser la mise en place de ce document.

1.6. Les véhicules du LNS

Nous confirmons qu'une procédure couvre actuellement les modalités d'utilisation du parc automobile du LNS. Nous tenons également à indiquer que tous nos véhicules portent depuis mi-2016 le logo du LNS.

1.7. Les droits de signature et les personnes y autorisées

Nous regrettons qu'un établissement bancaire n'ait pas donné suite à la demande de la Cour. Toutefois l'absence de réponse d'un établissement bancaire ne relève pas de la responsabilité de notre établissement.

1.8. Inventaires et mise à disposition gratuite de consommables par le LNS

Nous sommes au regret d'informer la Cour que nous ne pouvons pas partager l'avis émis sur les emballages d'échantillons, tubes d'analyse et des Frottis stériles mis à disposition par le LNS. En ce qui concerne le montant mentionné pour l'exercice 2014, nous n'avons jamais pu réconcilier celui-ci avec les chiffres dans nos comptes, qui reflètent un montant substantiellement plus bas. En outre et au détriment de l'avis émis par la Cour, nous traçons depuis mi-2015, et ce sur base du point émis par la Cour antérieurement, tous les envois par destinataire et par code produit. Nous faisons également périodiquement un contrôle volumétrique des envois et des retours. Nous constatons que la grande majorité des emballages est utilisée correctement par nos clients et revient donc au LNS.

Il est aussi à noter que ces emballages contiennent le logo du LNS et ne pourraient guère servir à autre chose que pour le transport des échantillons au LNS.

Nous constatons en outre que, dans la pratique, un contrôle minutieux des retours est économiquement non pertinent. Par exemple, nous avons envoyé au cours de l'année 2017 près de 200.000 (deux cent mille) sachets de transport destinés à l'emballage des échantillons, ce qui s'inscrit dans la démarche qualité suivie par le LNS. En effet, nous requérons que les échantillons nous parviennent dans des emballages spécifiques et dans le conditionnement requis. Nous ne souhaitons dès lors pas arrêter ces envois. Nous estimons en outre que ce volume est destiné à croître avec la mise en application de la loi hospitalière suivant laquelle tous les échantillons d'anatomie pathologique et de génétique doivent parvenir au LNS.

Au vu des éléments précités, nous souhaitons continuer sur la voie entamée, en d'autres mots, effectuer des contrôles périodiques sur la volumétrie des envois et retours.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 et 2016

2.1. Les approbations ministérielles

Nous confirmons que les directeurs nommés en intérim par notre conseil d'administration n'ont pas bénéficié d'une autorisation spécifique de la part de la ministre de la Santé. Il est toutefois à noter que le LNS était en étroite concertation avec Madame la Ministre qui était parfaitement informée et en accord avec la nomination des deux directeurs faisant fonction. La loi du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé » spécifie bien dans son article 6(3) que l'engagement du directeur requiert l'approbation du ministre, il était donc de notre compréhension que selon la loi seule, la nomination du directeur requiert l'approbation ministérielle et non celle d'un directeur ad intérim vu que ses attributions sont différentes et clairement limitées dans le temps.

Nous tenons à préciser que nous avons suivi cette même approche et que la nomination de notre nouveau directeur, le Professeur Friedrich Mühlischlegel, a bien été approuvée par la ministre de la Santé en date du 16 septembre 2016.

En ce qui concerne le règlement salarial du 11 novembre 2016, nous vous prions de noter que ce dernier a été approuvé par la Ministre de la Santé en date du 25 juillet 2017. Sauf erreur de notre part, il nous semble avoir délivré ce document à vos équipes.

2.2. Le statut du personnel

En effet, un membre de la fonction publique a opté pour le nouveau régime d'employé privé au 31 décembre 2016 et a soumis à cet effet une demande de congé sans solde à la fonction publique qui a été soutenue par le LNS.

Nous aimerions souligner que ce changement a eu lieu puisque la personne concernée se voyait confier une toute autre mission au sein du LNS par rapport à la mission qu'elle remplissait jusqu'alors. Nous avons dès lors considéré que sa demande était entièrement justifiée. Suite à la demande, nous avons reçu l'autorisation du ministère de la Santé, en date du 20 décembre 2016 et nous ne pouvons pas constater que la Loi du 7 août 2012 n'ait pas été respectée. Cependant et suite à la discussion sur ce point lors de notre réunion du 20 juin 2018, nous avons compris que selon la Cour un fonctionnaire devrait résigner de son poste afin de reprendre un autre au sein du LNS, plutôt que de demander un congé sans solde. Nous allons prendre en considération vos remarques dans le cas où la situation devrait se reproduire.

2.3. Les procédures internes

Le laboratoire s'est doté d'un certain nombre de procédures de gestion qui définissent les modalités d'exécution des décisions du conseil d'administration. Il s'est également doté d'outils informatiques qui lui permettent de suivre en détail chaque dépense ainsi que de suivre au jour le jour le développement de ces dépenses par rapport au budget. Tout écart budgétaire peut ainsi être contrôlé et toute dépense est suivie aussi bien par le contrôle de gestion, que par les différents chefs de département. Nous n'avons pas connaissance de procédures allant à l'encontre des textes de base, néanmoins nous avons entamé une revue détaillée des procédures afin de détecter toute incompatibilité.

Nous tenons à indiquer que les procédures principales pertinentes sont, bien sûr, soumises à l'approbation du conseil d'administration du LNS. En revanche, nous n'avons pas la même interprétation concernant la nécessité que chaque procédure avec un léger impact budgétaire devrait être approuvée au niveau du conseil d'administration. En effet, selon la loi du 7 août 2012, le conseil d'administration statue sur « l'approbation du budget annuel » et nous considérons que ceci entraîne une plus grande efficacité et permet une meilleure gestion journalière.

2.4. Les missions officielles des agents

Nous pouvons confirmer les constatations de la Cour qu'un certain nombre de nos agents participe régulièrement à des conférences et réunions d'experts. Ceci va de pair avec les missions et la vision d'excellence que le LNS s'est fixées et est activement soutenu par le conseil d'administration.

Concernant le point relevé par la Cour concernant les mouvements comptables et les conditions et modalités de ces déplacements, nous n'avons malheureusement pas d'indication d'erreurs, sauf éventuellement d'une erreur ponctuelle en relation avec le point 1.4.2 (en haut). En effet, tout déplacement du personnel du laboratoire engendrant des coûts imputables au LNS est suivi par la comptabilité et est enregistré. En revanche, les déplacements n'engendrant pas de coûts pour le laboratoire (p.ex. invitations payées à des conférences, déplacements pendant

les périodes de congé...) ne peuvent de facto pas se retrouver dans notre comptabilité. Nous tenons également à préciser que toute « activité » du personnel engendrant un impact financier direct ou indirect est enregistrée dans notre système de pointage qu'il s'agisse de congé (de récréation ou autre) ou encore de déplacement professionnel.

Toutefois, il est vrai qu'au moment de votre analyse, nous ne disposons pas d'une procédure spécifique encadrant les activités d'expert de notre personnel. A cet effet, nous venons de lancer un certain nombre de procédures encadrant les modalités de participation à de tels événements, ce qui devrait clarifier toute incertitude concernant les différents types de missions officielles, incluant les aspects financiers et les aspects de remplacement.

2.4. Communauté des Transports 2016-2017

2.4.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 10 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2016 et 2017.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires se sont effectuées sur base d'entrevues, d'une analyse documentaire et bilantaire ainsi que d'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Sur base de ces travaux de contrôle, la Cour entend faire les constatations et recommandations suivantes :

1. Suivi du contrôle antérieur

1.1. Indemnités et jetons de présence des membres et du secrétaire du conseil d'administration

Lors du contrôle portant sur les exercices 2014 et 2015, la Cour avait constaté que les montants de l'indemnité mensuelle et des jetons de présence alloués aux administrateurs et au secrétaire du contrôlé ne prenaient pas en compte l'ampleur et l'importance des responsabilités encourues par les fonctions respectives.

De ce fait, la Cour avait recommandé de façon générale de fixer les montants à allouer en fonction de la nature et de l'ampleur des tâches à assumer.

La Cour note que la Communauté des Transports a pris acte de cette recommandation et analyserait les possibilités d'adaptation des indemnités et des jetons de présence des administrateurs et du secrétaire.

1.2. Calcul des indemnités et jetons de présence des membres et du secrétaire du conseil d'administration

Lors du contrôle précédent, la Cour avait recommandé de procéder à la régularisation du calcul des jetons de présence effectué de façon erronée, tant au bénéfice qu'au détriment de certains membres du conseil d'administration.

La Cour constate que la Communauté des Transports a redressé ces erreurs de calcul.

1.3. Frais de séjour et de déplacement

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté que certains décomptes de voyages de service ont été effectués sur base du règlement grand-ducal du 14 juin 2015 abrogé.

La Cour note que la Communauté des Transports applique désormais les textes en vigueur pour la prise en compte des frais de route et de séjour.

2. Contrôle concernant les exercices 2016 et 2017

Les contrôles de la Cour portant sur les exercices 2016 et 2017 n'ont pas donné lieu à des constatations.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter à la Cour vos observations y relatives par voie écrite et électronique (format Word) pour le 26 octobre 2018 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 27 septembre 2018.

2.4.2. Les observations de la Communauté des Transports

Luxembourg, le 22 octobre 2018

En référence à votre courrier du 1^{er} octobre 2018 dans le cadre du contrôle de la gestion financière de la Communauté des Transports pour les exercices 2016 et 2017, nous prenons acte des conclusions de la Cour.

2.5. Centre de Musiques Amplifiées 2015-2017

2.5.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 7, paragraphe 5 de la loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2015 à 2017.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Centre de Musiques Amplifiées, ci-après le CMA, sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Sur base de ses travaux de contrôle, la Cour entend faire les constatations et recommandations suivantes :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Application de la loi sur les marchés publics

Lors du contrôle des exercices 2012 à 2014 la Cour avait constaté, qu'au cours d'une même année et pour un même objet le CMA avait commandé des services ou des fournitures de nature identique auprès d'un même opérateur économique pour un montant total dépassant le seuil de 55.000 euros¹, et avait exigé l'application de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics. Il s'agissait notamment des services suivants :

- services de nettoyage et d'entretien pour les espaces publics et artistiques du CMA ;
- services de surveillance dans le cadre de manifestations au CMA ;
- services de mise à disposition de personnel auxiliaire, à savoir des monteuses (chairhands, rigger, stagehands, ...) pour installer les chaises dans les salles, monter les scènes ainsi que les installations de sons et de lumières.

La Cour constate qu'au cours de la période de contrôle 2015 à 2017, le CMA a procédé à un marché public pour les services de nettoyage et d'entretien pour les espaces publics et artistiques du CMA, mais que les services de mise à disposition de personnel auxiliaire (2015 : 207.000

¹ Seuil prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics

euros ; 2016 : 331.000 euros ; 2017 : 182.000 euros) ainsi que les services de surveillance dans le cadre de manifestations au CMA (2015 : 121.000 euros ; 2016 : 213.000 euros ; 2017 : 240.000 euros), n'ont pas fait l'objet d'un marché public conclu au cours de la période de contrôle.

Comme lors du contrôle précédent, les dépenses relatives à ces services dépassent les seuils prévus au règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009.

La Cour rappelle que le CMA est tenu de se conformer à la législation en matière de marchés publics.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 à 2017

2.1. Indemnités et jetons de présence du conseil d'administration

L'article 3 de la loi organique du CMA prévoit que les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration sont fixés par le conseil de gouvernement et sont à charge de l'établissement public. Ledit article prévoit également qu'« en cas de vacance d'un siège de membre, il est pourvu dans le délai d'un mois à la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace ».

La Cour constate qu'un membre a soumis sa démission en tant qu'administrateur du CMA par lettre écrite adressée au ministre de tutelle en date du 30 juin 2016, mais que son remplacement n'a été acté que par l'arrêté grand-ducal du 30 janvier 2017.

En mai 2017, le conseil d'administration approuve la poursuite des paiements des indemnités mensuelles à deux administrateurs ayant démissionné et ceci jusqu'aux dates respectives des acceptations des démissions par arrêté grand-ducal, correspondant également à la date de la nomination des remplaçants. Il est à noter que les administrateurs en question n'ont plus participé aux réunions du conseil d'administration à partir de la date de leur démission. Il s'en suit un paiement d'indemnités non justifiées à hauteur de quelque 1.200 euros.

2.2. Réserves financières

Au cours de la réunion de la Comexbu du 7 novembre 2011, le ministre des Finances de l'époque s'était prononcé au sujet des constitutions de réserves des établissements publics et que celles-ci « ne peuvent être tolérées que jusqu'à un certain seuil. Ainsi, l'Etat accepte que les établissements publics et services à gestion séparée constituent des réserves atteignant jusqu'à environ 30-40 % de la dotation budgétaire annuelle ».

Par ailleurs, dans son rapport du 17 novembre 2014 sur les rapports spéciaux de la Cour des comptes sur les établissements publics – années 2012 et 2013, la Comexbu avait chargé la Cour de porter, lors de ses contrôles, une attention particulière sur la relation de la dotation étatique et des réserves éventuelles que les établissements publics auraient constituées.

Dans son rapport sur le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – année 2017, la Comexbu a d'ailleurs rappelé sa demande au sujet des réserves financières.

La Cour note que le CMA disposait au 31 décembre 2017 de liquidités pour un montant de 5.248.974,75 euros et ne présentait aucune dette envers des établissements de crédit. Alors qu'au 31 décembre 2013, le ratio entre les avoirs nets en banque et la dotation de l'Etat était déjà de 78,70 %, un seuil de 202,46 % a été atteint au 31 décembre 2017.

Le tableau ci-après présente l'évolution de la réserve financière du CMA :

	2013	2014	2015	2016	2017
Avoirs en Banque - Liquidités (a)	1.958.683,98	1.213.622,11	2.360.658,45	2.067.109,42	5.248.974,75
Dettes envers des Banques (b)	-	-	-	-	-
Réserve financière (c=a-b)	1.958.683,98	1.213.622,11	2.360.658,45	2.067.109,42	5.248.974,75
Dotation budgétaire (d)	2.488.695,00	2.451.000,00	2.500.000,00	2.572.950,00	2.592.598,00
Pourcentage Réserve/Dotation (e=c/d)	78,70%	49,52%	94,43%	80,34%	202,46%
Participation aux frais d'investissement*	246.000,00	300.000,00	300.000,00	350.000,00	350.000,00

* Subvention d'investissement en capital

La Cour constate que depuis 2013, le ratio entre la réserve financière et la dotation budgétaire de l'Etat dépasse le seuil de référence suggéré de 30-40%.

2.3. Procédures internes

2.3.1. Procédures de caisse

La « Note de service 1 – Procédures de caisse » prévoit que le CMA dispose de deux caisses : la caisse de la comptabilité (petty cash) et la caisse Rocklab.

Cependant, depuis la mise en place d'un nouveau système de paiement « cashless », il s'est avéré nécessaire de créer une troisième caisse pour comptabiliser les recettes liées au catering, sans que celle-ci ne soit reprise dans la procédure de caisse.

La Cour recommande une mise à jour de la procédure en question afin de tenir compte de l'évolution de ce nouveau système.

2.3.2. Procédure d'engagement des dépenses

La « Note de service 4 – Procédure d'engagement des dépenses » 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 »*.

Dans le cadre du contrôle d'un échantillon constitué de 30 dépenses du CMA, la Cour note que huit bons de commandes étaient datés après l'émission de la facture et trois bons de commandes étaient datés au même jour que la facture.

2.3.3. Procédure d'engagement des dépenses pour les cartes VISA

La « Note de service 6 – Procédure d'engagement des dépenses pour les cartes VISA » précise les principes et les modalités d'utilisation des deux cartes VISA du CMA.

En ce qui concerne les opérations par Internet, la procédure précitée prévoit que l'utilisation de la carte VISA par une personne désignée par le directeur général *« exige l'établissement d'un bon de commande conformément à la procédure prévue à cet effet dans la « Note de service 4 »² et l'accord du directeur général préalables »*.

Concernant les opérations sélectionnées pour le contrôle d'un échantillon de dépenses effectuées par cartes VISA, la Cour note que pour 12 des 15 opérations vérifiées, le bon de commande était daté ultérieurement au paiement de l'opération et par conséquent l'accord préalable du directeur général fait défaut.

2.4. Risque de conflit d'intérêt

Le directeur du CMA occupe également la fonction de secrétaire au sein du conseil d'administration de l'asbl Music:LX.

Suivant l'article 3 des statuts de l'asbl, cette dernière *« a pour but le soutien et la promotion au plan national et au plan international de l'activité et de l'œuvre de musiciens et d'ensembles musicaux à ambition professionnelle ou semi professionnelle évoluant au Grand-Duché de Luxembourg et qui témoignent d'une activité régulière. L'association a aussi pour objet la participation à des manifestations permettant d'assurer le rayonnement de la production, la création et l'interprétation musicale luxembourgeoise »*. Il est également à noter que l'asbl est entre autres financée par le ministère de la Culture.

Dans le cadre du présent contrôle, la Cour a décelé une dépense du CMA de 2.000 euros en faveur de Music:LX. Suivant les explications des responsables, cette dépense résulte d'une collaboration entre le CMA et l'asbl en vue d'une participation commune à un événement majeur dans le domaine de la musique amplifiée.

² Note de service 4 - Procédure d'engagement des dépenses

La Cour constate que la dépense envers Music:LX a été autorisée par le directeur du CMA.

Afin d'éviter des conflits d'intérêt potentiels, la Cour recommande que toutes les dépenses en faveur d'associations dans lesquelles le directeur du CMA exerce une fonction, soient préalablement autorisées par un membre du conseil d'administration.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 26 octobre 2018 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Monsieur le ministre de la Culture.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 27 septembre 2018.

2.5.2. Les observations du Centre de Musiques Amplifiées

Esch-sur-Alzette, le 23 novembre 2018

C'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance de votre courrier du 1^{er} octobre dernier nous transmettant les constatations et recommandations de votre Cour, après avoir procédé au contrôle de la gestion financière de notre établissement public pour les exercices 2015 à 2017.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après notre prise de position.

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Application de la loi sur les marchés publics

Nous avons pris bonne note de vos constatations et remarques.

Nous tenons à réitérer la position de notre établissement public précédemment articulée par rapport au service de sécurité et encadrement du public et du personnel employé dans le cadre de la production des concerts et événements, riggers, personnel montant scènes, gradins et équipements scénique, stagehands, et autres, par rapport auxquelles les remarques suivantes sont à formuler :

Le choix des prestataires est effectué suivant des critères très élevés et stricts de qualifications et d'expériences dans les métiers visés, au regard notamment de la spécificité des travaux et des contraintes de sécurité et de la responsabilité inhérente aux missions confiées à ces prestataires. En effet, ces prestataires sont en charge, sous la responsabilité du personnel et du Conseil d'administration du CMA, de la sécurité de jusqu'à six mille cinq cents spectateurs. Ils sont par ailleurs responsables du montage conformément aux dispositions et consignes

relatives à la sécurité des éléments composant la production et l'équipement de scène de l'artiste. Les mêmes prestataires sont finalement aussi responsables, en cas d'évacuation, de contribuer à assurer la mise en œuvre du plan d'urgence et d'évacuation du CMA.

Les fournisseurs présents sur le marché et répondant aux critères dans les deux domaines d'activité sont connus et identifiés par le CMA. Régulièrement, de nouveaux acteurs arrivent sur le marché. Le CMA les identifie périodiquement et vérifie la qualité du ou des prestataires par rapport aux standards de qualité et aux taux horaires demandés.

Il est important de savoir que les prestataires sous revue sont employés aussi dans le cadre d'événements comparables ayant lieu au Grand-Duché du Luxembourg et réalisés par d'autres organisateurs publics et privés.

Finalement, il y a lieu de rappeler que le Conseil d'administration de notre établissement avait décidé lors d'un précédent contrôle de ne pas recourir, en l'état actuel des choses et notamment en raison du renforcement des mesures de sécurité lors des manifestations de grande envergure, à une procédure de soumission publique pour les motifs repris ci-dessus. Au vu du degré de satisfaction des prestataires actuels et des risques à gérer lors des manifestations de grande envergure, le conseil d'administration n'est à ce jour pas en mesure de changer cet état des choses.

Toutefois, empressés de respecter les dispositions légales et réglementaires, nous allons tout mettre en œuvre pour répondre aux recommandations formulées par votre Cour.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 à 2017

2.1. Indemnités et jetons de présence du Conseil d'administration

Nous avons bien noté votre remarque relative à un paiement d'indemnités non justifié à l'avis de votre Cour à hauteur de quelque 1.200€.

Il y a lieu de relever que le Conseil d'administration, en mai 2017, comme vous l'avez relaté, avait approuvé la poursuite du paiement des indemnités mensuelles à deux administrateurs ayant démissionné sachant que ces administrateurs, au sens de la loi, ont assuré l'intérim jusqu'à décharge accordée par le Ministre de tutelle, avec maintien de leurs responsabilités d'administrateur de notre établissement. Cette situation a par ailleurs été retenue dans les arrêtés des 1^{er} février 2017 et 28 avril 2017 qui ont accepté les démissions tout en nommant les remplaçants des deux administrateurs en question.

2.2. Réserves financières

Nous avons noté vos observations.

Il y a lieu de préciser néanmoins que les avoirs bancaires ne reflètent pas nécessairement la santé financière du CMA en fin d'année. Une partie de ces avoirs représente les tickets vendus par le CMA pour des concerts ayant lieu dans un proche avenir et dont une grande partie sera à reverser aux artistes ou organisateurs.

La dotation annuelle de l'Etat couvre les activités du Rocklab et une grande partie des frais de fonctionnement. En rapprochant la dotation de l'Etat au chiffre d'affaires généré annuellement, on constate que ce taux est particulièrement bas par rapport à celui connu auprès d'autres infrastructures culturelles. Ceci est dû au fait qu'une grande partie des charges du CMA ne sont pas couvertes directement par la dotation de l'Etat, mais par des recettes générées en cours d'année sur l'activité de concerts (billetterie, catering,...).

Les fonds propres du CMA sont par conséquent moins importants que ses avoirs bancaires. Il est un fait certain que ces fonds propres peuvent sembler à première vue importants par rapport aux activités d'une administration ou autre entité conventionnée. Néanmoins, il est à souligner que l'organisation de concerts d'une certaine envergure reste une activité commerciale à risque élevé. En effet la Rockhal est le promoteur de plus de 50% des événements organisés dans ses murs. Chaque événement est greffé d'une incertitude quant à l'équilibre financier final. Pour cette raison, le CMA doit disposer de réserves pour faire face au risque commercial résultant de la programmation de la Rockhal. Le point fait l'objet d'une discussion avec les réviseurs et le Conseil d'administration avec l'intention de créer une « réserve dédiée à risque » au cours de l'exercice 2018.

D'autre part, les infrastructures d'accueil (comptoirs, signalétique, accueil,...) du public de la Rockhal sont à mettre à niveau par rapport aux exigences des clients et de leur sécurité. Un programme d'investissement important est en discussion avec le Fonds Belval et le Ministre de tutelle. Il est évident que le CMA devra participer à cet effort et le Conseil d'administration a dès lors pris la décision en 2018 d'affecter une réserve spéciale à cet effet.

2.3. Procédures internes

2.3.1. Procédures de caisse

Nous avons bien noté votre recommandation. En effet, il y a lieu de préciser que depuis la mise en place non seulement du nouveau système de paiement cashless, mais également du système de caisses, une période transitoire a été réservée pour permettre à notre équipe de déterminer la meilleure solution pour la gestion des caisses. Dès que des conclusions seront tirées, nous vous assurons que la mise en œuvre d'une modification de la procédure de caisse sera effectuée.

2.3.2. Procédure d'engagement des dépenses

Nous avons bien noté vos observations et veillerons à nous y conformer à l'avenir.

2.3.3. Procédure d'engagement des dépenses pour les cartes VISA

Nous avons bien noté vos observations et veillerons également à nous y conformer à l'avenir.

2.4. Risque de conflit d'intérêt

Nous avons bien noté votre recommandation et veillerons à nous y conformer à l'avenir.

En conclusion, nous avons pris bonne note des observations formulées par votre Cour et nous nous efforcerons à les mettre en œuvre dans la mesure du possible.

Copie de la présente est adressée à Monsieur le ministre de la Culture ainsi qu'à Monsieur le secrétaire d'État à la Culture.

2.6. Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster 2016-2017

2.6.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2016 et 2017 tel que prévu à l'article 8, paragraphe 5 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster » (CCRN).

Les objectifs du contrôle ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Approbations ministérielles

Lors des contrôles antérieurs, la Cour avait constaté que certaines approbations ministérielles en relation avec l'article 5 de la loi modifiée de 2001 faisaient défaut.

Concernant les exercices 2016 et 2017, la Cour a pu constater que les documents visés ont été approuvés par le ministère de la Culture.

Par ailleurs, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire souhaitait savoir si la question du nombre de postes de directeurs avait été résolue. Dans ce contexte, il est à noter que dans sa séance du 12 décembre 2017, le conseil d'administration du CCRN a décidé de remplacer les titres des trois « directeurs » par « chef de département (ou Head of) » ainsi que le titre de « directrice générale » par « directrice ». Cette décision a été approuvée par le ministre de la Culture en date du 12 janvier 2018.

1.2. Conflits d'intérêts

Lors des contrôles antérieurs, la Cour avait recommandé au CCRN d'actualiser son règlement d'ordre intérieur et d'y insérer une disposition réglant les conflits d'intérêts.

Le nouveau règlement d'ordre intérieur prévoit dans son article 9 une disposition réglant les conflits d'intérêts. Il dispose que *« les administrateurs ne participent pas aux votes et décisions porteurs d'un potentiel conflit d'intérêts avec leurs fonctions professionnelles. Tout administrateur ayant un intérêt personnel ou conflit d'intérêts quelconque dans une affaire soumise à la délibération du conseil d'administration est tenu d'en informer le Conseil. De manière générale, tout administrateur ayant un conflit d'intérêts est demandé à signaler celui-ci sans délai au président respectivement à la vice-présidente. »*

1.3. Respect de la convention de mise à disposition du bâtiment

L'article 5 de la convention de mise à disposition du bâtiment de l'Abbaye entre l'Etat et le CCRN du 23 mars 2009 dispose qu'un *« état des lieux contradictoire, relatif au niveau d'entretien et à l'état des immeubles, sera dressé tous les cinq ans par l'Administration des Bâtiments Publics. »*

Lors du contrôle des exercices 2014 et 2015, la Cour a constaté qu'aucun état des lieux contradictoire n'a été dressé par l'Administration des Bâtiments publics.

Lors du contrôle de la Cour des exercices 2016 et 2017, un tel état n'a toujours pas été dressé.

2. Contrôle concernant les exercices 2016 et 2017

2.1. Dotation budgétaire et budget d'investissement

Le tableau ci-dessous renseigne sur la dotation budgétaire du CCRN concernant les cinq derniers exercices (2013-2017).

Sur cette période, les avoirs en banque passent de 507.387,69 euros en 2013 à 790.246,37 euros en 2017, soit une progression de 55,7%. Il se dégage un ratio entre les avoirs bancaires et la dotation budgétaire de 22,3% pour 2017 en augmentation de 5,6 points de % par rapport à 2013.

	Situation nette des avoirs en banque	Résultat	Capitaux propres / Résultat reporté	Dotation budgétaire (fonctionnement)	Ratio Avoirs bancaires / Dotation budgétaire
31/12/2013	507.387,69 €	-285.918,30 €	604.983,04€	3.045.000 €	16,7%
31/12/2014	422.981,61 €	-126.751,85€	478.231,19€	3.150.000 €	13,4%
31/12/2015	601.571,02 €	168.740,32 €	646.971,51€	3.250.000 €	18,5%
31/12/2016	659.280,57 €	50.511,02 €	697.482,53€	3.524.000 €	18,7%
31/12/2017	790.246,37 €	54.174,15 €	751.656,68€	3.547.119 €	22,3%

Il est à noter que la dotation prévue pour l'exercice 2018 augmente de 7,3% et se chiffre à 3.808.000 euros.

La Cour n'a pas connaissance d'importants investissements de la part du CCRN pouvant justifier la constitution de réserves de telle envergure. Tout au plus, le budget d'exploitation prévoit des investissements de 182.426 euros pour l'année 2017. En l'absence d'un plan d'investissement pluriannuel renseignant sur l'utilisation de la réserve en question, la Cour est avis que les prochaines dotations budgétaires doivent tenir compte des réserves accumulées par le CCRN.

Comme indiqué ci-dessus, les travaux d'investissement sont inscrits dans le budget d'exploitation du CCRN. Or, l'article 5(e) de la loi organique du CCRN prévoit un budget d'investissement qui doit être approuvé par le ministre ayant la Culture dans ses attributions.

En pratique, le CCRN établit une liste pluriannuelle des investissements à effectuer. Certains investissements sont remboursés par l'Administration des bâtiments publics sur base de factures. Cette liste n'est pas transmise au ministre de tutelle.

2.2. Inventaire des actifs immobilisés

Un inventaire du mobilier a été transmis à la Cour lors du contrôle des exercices 2016 et 2017.

La Cour constate qu'un inventaire de tous les actifs immobilisés du CCRN fait défaut.

La Cour recommande au CCRN d'établir un inventaire complet et régulièrement mis à jour pour l'ensemble de ses actifs immobilisés.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 21 décembre 2018 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 15 novembre 2018.

2.6.2. Les observations du Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster

Luxembourg, le 19 décembre 2018

Je me réfère au rapport « Contrôle de la Gestion financière de l'établissement public Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster » pour les exercices 2016 et 2017 et je vous prie de trouver ci-joint nos réponses à vos constatations et recommandations :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Approbations ministérielles

Le présent point est clôturé.

1.2. Conflits d'intérêts

Le présent point est clôturé.

1.3. Respect de la convention de mise à disposition du bâtiment

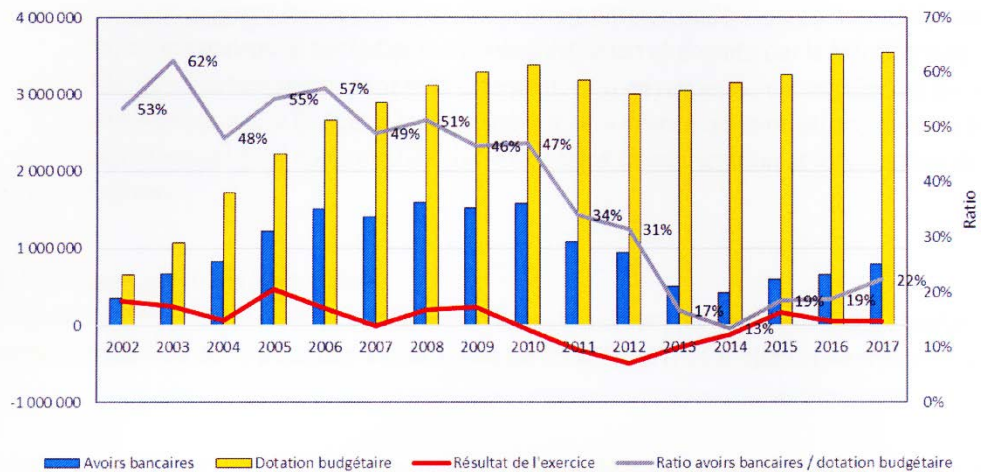
L'état des lieux contradictoire a été réalisé du 29 au 31 octobre 2018 par l'Administration des Bâtiments publics. Le rapport final a été livré le 18 décembre 2018.

2. Contrôle concernant les exercices 2016 et 2017

2.1. Dotation budgétaire et budget d'investissement

- Tel qu'il ressort du graphique repris ci-après, le ratio « avoirs bancaires/dotation budgétaire » est passé par différentes phases d'évolution entre 2002 et 2017 :

Evolution de la dotation budgétaire vs. avoirs bancaires de neimënster



- Le ratio se situait autour des 50% entre 2002 et 2010, vu des résultats annuels positifs et une dotation budgétaire croissante.
- Par la suite, entre 2010 et 2014, environ 70% de la réserve accumulée a été dépensée, notamment par des résultats annuels négatifs, de manière à ce que le même ratio atteigne son minimum de 13% en 2014.
- Entre 2015 et 2018, neimënster a connu des changements de personnel importants au niveau de la Direction et d'autres postes à responsabilité, ainsi qu'un renouvellement du Conseil d'Administration. Il s'agissait d'années plutôt « prudentes » au niveau des gros investissements. Les résultats annuels ayant été légèrement positifs, le ratio en question a légèrement cru pour se retrouver à 22% en 2017.
- Entretemps une nouvelle équipe s'est mise en place et une nouvelle relance des gros investissements est prévue pour 2019 à 2021, afin d'utiliser les réserves de manière conséquente et pertinente pour moderniser les infrastructures mises à disposition des artistes, associations et conférenciers, et améliorer ainsi le fonctionnement et l'efficacité de l'organisation de neimënster. Un plan d'investissement triennal 2019- 2021 est en cours d'établissement et sera approuvé par le Conseil d'Administration en février 2019. Ce plan triennal est indépendant du budget d'investissement « normal », le 1^{er} concerne les grandes transformations (par exemple le renouvellement du mobilier et aménagements, la digitalisation, etc.), alors que le 2^{ème} concerne les investissements à des fins de gestion quotidienne (par exemple remplacement du matériel technique et informatique, etc.).

- Quant à la constatation que l'article 5(e) de la loi organique du CCRN prévoit que le budget d'investissement soit approuvé par le Ministère de la Culture, il est à noter que ce budget d'investissement fait aujourd'hui partie intégrante du budget global annuel de neimënster, lequel est approuvé par le Conseil d'Administration et ensuite par le Ministère de la Culture. Son approbation se fait donc indirectement. Afin de respecter cet article 5(e) de manière plus rigoureuse, le budget d'investissement sera désormais joint séparément au budget global annuel pour l'approbation par le Conseil d'Administration et le Ministère de la Culture.

2.2. Inventaire des actifs immobilisés

Un logiciel d'inventaire de tous les actifs immobilisés de neimënster se trouve dans le budget d'investissement de 2019 pour une valeur totale de 25.000 EUR HT. Le projet sera entamé en 2019.

2.7. Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte 2016-2017

2.7.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2016 et 2017 tel que prévu à l'article 7 de la loi du 16 décembre 2011 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte » et de la Fondation Henri Pensis (ci-après « SCJC »).

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-dessous les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Dotation budgétaire et avoirs en banque

Lors des contrôles des exercices antérieurs, la Cour avait relevé que la SCJC avait accumulé au cours des années des réserves conséquentes en banque. La Cour restait dès lors d'avis que la dotation au profit de la SCJC serait à redéfinir compte tenu des réserves accumulées et des investissements à réaliser.

Le tableau ci-dessous renseigne sur la dotation budgétaire et les avoirs bancaires de la SCJC concernant les six derniers exercices (2012-2017).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation budgétaire	20.179.000	20.040.000	19.154.000	20.003.172	20.620.000	21.169.840
Avoirs en banque	10.167.307	10.705.695	10.381.820	10.184.713	11.570.144	10.736.460
Engagements hors bilan	2.821.828	2.268.015	2.657.914	1.936.591	1.704.276	2.720.807

Pour ce qui est des exercices 2016 et 2017, la Cour constate que, compte tenu des réserves financières accumulées, la dotation étatique a continué de progresser, soit +3,1% en 2016 et +2,7% en 2017. Il est à noter que les avoirs bancaires ont diminué de 7,2% en 2017 par rapport à 2016, mais ils restent supérieurs à ceux constatés en 2012-2015.

Selon les informations du directeur général de la SCJC, la diminution des réserves financières constatée en 2017 devrait se poursuivre au cours des exercices à venir. Le plan d'investissement spécifique, développé dans une optique de valorisation de ces réserves, prévoit des investissements en matière de digitalisation (relations avec clients et administration interne), d'actualisation de l'équipement technique ainsi qu'en matière d'acquisition d'instruments de musique.

Concernant les investissements dont question ci-dessus, la Cour est d'avis que ces dépenses, en leur nature planifiables et chiffrables, sont à prévoir dans des budgets d'investissement en fonction desquels les dotations budgétaires annuelles sont entre autres arrêtées. Il est entendu que ces budgets d'investissement sont à soumettre à l'approbation du ministre ayant la Culture dans ses attributions tel que prévu à l'article 4, alinéa 1 (d) de la loi organique de la SCJC.

Par ailleurs, la Cour ne partage pas l'avis de la SCJC qu' « une réserve de liquidité avoisinant 1/3 des dépenses annuelles est justifiée et souhaitable pour une gestion saine et efficace de la SCJC ». Le fait que la dotation étatique est versée en quatre tranches (30% en février et en avril et 20% en juillet et en octobre) ne requiert pas une réserve de liquidité aussi importante, soit 10,7 millions euros en 2017.

En ce qui concerne le ratio entre la dotation budgétaire et les avoirs bancaires, la Cour note que ce dernier se situe toujours au-dessus de la barre des 50% au cours de la période 2012 à 2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio Avoirs bancaires/ Dotation budgétaire	50,4%	53,4%	54,2%	50,9%	56,1%	50,7%

Au vu de ce qui précède, la Cour reste toujours d'avis que la dotation annuelle de l'Etat au profit de la SCJC est à redéfinir compte tenu des réserves accumulées et des investissements à réaliser. D'ailleurs, dans son rapport du 2 juillet 2018 concernant le rapport spécial de la Cour sur les établissements publics – année 2017, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à l'avis de la Cour.

1.2. Jetons de présence

Dans ses rapports de contrôle 2012-13 et 2014-15, la Cour avait estimé que les jetons à l'adresse des membres du comité de nominations et de rémunérations (CNR) et du comité de gestion financière (CGF) n'étaient pas dus en l'absence d'une disposition y relative figurant dans la loi organique de la SCJC, même si le Conseil de Gouvernement avait approuvé ex-post leur fixation.

Dans sa réunion du 26 janvier 2016, le Conseil d'administration avait décidé de maintenir la procédure de paiement des jetons de présence en place en attendant qu'une disposition légale soit entérinée.

La Cour réitère son avis que le paiement de jetons de présence à l'adresse des membres des deux comités n'est pas dû en l'absence d'une base légale.

A noter que la Commission de contrôle de l'exécution budgétaire se rallie aux exigences de la Cour. Dans son rapport du 2 juillet 2018 précité, « *la Comexbu s'interroge sur la base légale permettant au Gouvernement de donner son approbation. En absence d'une telle base légale, la Comexbu invite la Philharmonie à se conformer à la législation en vigueur.* ». (Commission de contrôle de l'exécution budgétaire, p. 17)

1.3. Convention de mise à disposition du bâtiment

L'article 5 de la Convention de mise à disposition du bâtiment entre l'Etat et la SCJC du 9 décembre 2009 dispose qu'« *un état des lieux contradictoire, relatif au niveau d'entretien et à l'état de l'immeuble, sera dressé tous les cinq ans par l'Administration des Bâtiments publics.* ».

Lors de son contrôle des exercices 2014-2015, la Cour avait constaté qu'aucun état des lieux n'était disponible auprès de la SCJC.

Lors du contrôle des exercices 2016 et 2017, la Cour constate qu'un état des lieux a été dressé en février 2018.

2. Contrôle portant sur les exercices 2016 et 2017

2.1. Inventaire

Quatre listes distinctes servant d'inventaire ont été transmises à la Cour. Il s'agit de l'inventaire de l'équipement de scène, d'une liste des instruments établie pour l'assureur de la SCJC, d'un relevé du matériel informatique et d'un inventaire du mobilier de la Philharmonie.

Selon les informations dont disposent la Cour, la SCJC étudie actuellement la possibilité d'introduire un système SAP pour la gestion de ses activités. Les priorités du projet SAP sont les fonctionnalités en matière de comptabilité commerciale, la planification et le suivi budgétaire (trésorerie), la dématérialisation des factures entrantes et le processus d'approbation ainsi que les interfaces vers d'autres systèmes.

Il est à constater que le système dispose également de certaines fonctionnalités en matière de gestion des actifs immobilisés (i.e. inventaire). Toutefois, la SCJC n'a pas encore décidé si elle va y recourir mais elle envisage d'établir dans les prochains mois les principes directeurs pour la tenue d'un tel inventaire.

Dans ce contexte, la Cour recommande que l'implémentation du progiciel de gestion intégré doive également couvrir la mise en place d'un inventaire complet et garantir un suivi efficace de ce dernier.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 4 février 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 14 décembre 2018.

2.7.2. Les observations de la Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte

Luxembourg, le 30 janvier 2019

Faisant suite à votre courrier en date du 8 janvier 2019 dans lequel vous soulevez des constatations et recommandations en relation avec le contrôle de la Cour des comptes des exercices 2016 et 2017 de l'établissement public « Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte », je tiens à vous communiquer nos observations suivantes :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Dotation budgétaire et avoirs en banque

L'établissement public « Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte » (ci-après la SCGDJC) établit le budget définitif de l'année en cours, la proposition budgétaire de l'année suivante ainsi que le budget pluriannuel en tenant compte des indices retenus dans la circulaire budgétaire du Ministère des Finances. Au-delà de cela, la SCGDJC est soucieuse de présenter un budget équilibré à long terme, tout en tenant compte des dernières informations disponibles au moment de la planification budgétaire.

En vue du développement de l'Orchestre Philharmonique du Luxembourg et des activités au sein des salles de concerts, la SCGDJC a introduit avec le budget définitif 2018 un 'Plan d'investissements spécifiques'. Ce plan, dont les principes de base ont été transmis au ministère de la Culture en juin 2017, se base sur une vision de développement à long terme de la SCGDJC - sa réalisation aux cours des années à venir aura comme effet une réduction considérable des avoirs en banque. Les budgets annuels et pluriannuels tiennent compte du 'Plan d'investissements spécifiques'.

Regardant les années 2017 et 2018, d'importants déficits réalisés ont réduit les avoirs en banque :

- 2017 : déficit réalisé de 835.539,22 EUR (déficit planifié : 950.288,00 EUR).
- 2018 : déficit réalisé de 1.670.980,09 EUR (déficit planifié : 2.337.493,00 EUR).

Concernant l'année 2019, la SCGDJC prévoit un programme ambitieux à plusieurs égards : (1) concerts/programme de grande qualité et varié à la Philharmonie, (2) importantes tournées de l'Orchestre Philharmonique du Luxembourg à l'étranger et (3) des projets importants au niveau de la gestion de l'établissement et de la gastronomie. La réalisation de ce programme aura pour effet de puiser à nouveau dans les avoirs en banque de la Philharmonie, sans toutefois négliger le retour à un équilibre à long terme selon le plan pluriannuel.

Concernant le ratio entre les avoirs en banque et la dotation budgétaire, la SCGDJC précise que ce ratio n'atteint pas le niveau le plus bas en fin d'année mais généralement juste avant le paiement de la première tranche de la dotation étatique (voir tableau ci-dessous). Par ailleurs, un montant important des avoirs en banque provient de la vente de tickets et d'abonnements pour concerts futurs – le montant y relatif en fin d'année pour des concerts à venir ('produits constatés d'avance') avoisine 2 Mio. EUR. Ci-après un aperçu de certains montants et ratios pour les années 2017 et 2018 ainsi qu'à la date du 29 janvier 2019 :

	09.02.2017	13.02.2018	29.01.2019
A) Avoirs en banque au plus bas (<i>y.c. caisses fin janvier de l'année</i>)	9.669.551,02	8.764.399,10	7.410.000,00 <i>(valeur approximative)</i>
B) 'Produits constatés d'avance' provenant de la vente de tickets et abonnements	1.650.997,43	1.603.434,58	1.800.000,00 <i>(valeur approximative)</i>
C) Subvention de l'année	21.169.840,00	21.468.490	<i>loi « budget » 2019 en attente</i>
D) Budget 'dépenses' (<i>budget définitif hors 'aléas' de l'année</i>)	30.112.781,00	32.531.478,00	34.164.616,00
Ratio 'avoirs en banque / dotation' = A/C	45,7%	40,8%	
Ratio 'avoirs en banque corrigé / dotation' = $(A-B)/C$	37,9%	33,4%	
Ratio 'avoirs en banque / 'dépenses' = A/D	32,1%	26,9%	21,7%
Ratio 'avoirs en banque corrigé / 'dépenses' = $(A-B)/D$	26,6%	22,0%	16,4%

Sur base de ces informations, la SCGDJC maintient son avis qu'un montant minimal en avoirs en banque en fin d'année est nécessaire et souhaitable pour assurer le bon fonctionnement de la SCGDJC en cours d'année et au-delà de la fin d'une année budgétaire.

1.2. Jetons de présence

Sur base de la décision du Conseil d'administration du 26 janvier 2016, la SCGDJC verse les jetons de présence aux membres des Comité de Nomination et de Rémunération, d'une part, et Comité de Gestion Financière, d'autre part. Ces deux comités spécialisés, travaillant par délégation et permettant ainsi à la gouvernance de gagner en efficacité, sont des émanations directes du Conseil d'administration lui-même et sont composés de membres du Conseil d'administration uniquement. Si ces comités n'existaient pas, l'ensemble du Conseil devrait se réunir à chaque fois avec pour conséquence un coût de fonctionnement plus élevé et une plus grande lenteur dans le suivi et la prise de décisions. Dans sa séance du 19 novembre 2014, le Conseil de gouvernement a approuvé la fixation des indemnités ex-post.

La SCGDJC reprendra contact avec les représentants de son Ministère de tutelle afin d'étudier les propositions de solutions envisageables à ce point d'ordre formel. Le recours à des comités spécialisés est pratique courante dans de nombreux secteurs et permet effectivement d'améliorer la qualité de suivi et de travail des organes de surveillance. Faut-il amender la loi qui gouverne la SCGDJC, faut-il abolir ces comités, faut-il les remplacer par des plénières du CA?

1.3. Convention de mise à disposition du bâtiment

Pas de commentaire.

2. Contrôle portant sur les exercices 2016 et 2017

2.1. Inventaire

La SCGDJC a bien pris note des remarques de la Cour des comptes et étudiera si les fonctionnalités offertes par le projet SAP, tel qu'à mettre en place selon le marché public organisé à cet effet en 2018, suffiront au besoin de la tenue de l'inventaire tel que souhaitée. Indépendamment de cela, des principes directeurs pour la tenue et le suivi d'un inventaire seront établis dans les meilleurs délais.

2.8. Fonds Belval 2015-2017

2.8.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2015 à 2017 tel que prévu à l'article 10(5) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest.

Les objectifs de contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Le contrôle portant sur les exercices 2015 à 2017 ne donne pas lieu à des constatations particulières. Veuillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour qui concernent essentiellement le suivi des contrôles antérieurs :

1. Constitution de provisions

Lors des contrôles précédents, la Cour avait recommandé, en vertu du principe de prudence, de constituer des provisions au titre d'un passif éventuel dans les comptes annuels.

Dans son rapport d'audit concernant les comptes annuels du Fonds Belval pour l'exercice 2017 par exemple, le réviseur d'entreprises agréé a rappelé qu' « au cours des exercices 2006 à 2017, le Fonds Belval a été confronté à des litiges dans le cadre de la réalisation de ses projets évalués à 2'732'663,81 EUR, situation inchangée par rapport à 2016. En fonction des informations à sa disposition, le Conseil d'Administration est d'avis qu'il n'existe pas de risques juridiques pour le Fonds Belval qui pourraient en

résulter et estime qu'une comptabilisation d'une provision n'est pas nécessaire au moment de l'arrêté des comptes de l'année 2017. »

Un tableau reprenant les litiges en cours a été transmis à la commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire de la Chambre des députés par le Fonds Belval en date du 3 octobre 2018. La version adaptée de ce tableau, remise à la Cour lors de son contrôle en date du 15 janvier 2019, invoque des montants totaux en cause de 9,6 millions d'euros demandés par les parties adverses, respectivement de 10,3 millions d'euros demandés par le Fonds Belval.

2. Extension des missions conférées au Fonds Belval

Avant 2015, le Fonds était notamment responsable de la réalisation pour le compte de l'Etat d'immeubles destinés à un usage public. Depuis fin 2015, il est également en charge de la gestion des infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest. Ceci implique la gérance, la transformation, la modernisation, la maintenance et l'exploitation de ces infrastructures.

Au vu des nouvelles missions qui lui ont été confiées, le Fonds a implanté un système de gestion concernant l'entretien et la maintenance des bâtiments et équipements de même qu'un système informatique de suivi de la facturation et des recettes. La Cour recommande de poursuivre l'effort de mettre en place une organisation susceptible d'optimiser la gestion patrimoniale des infrastructures réalisées pour le compte de l'Etat.

Par ailleurs, la Cour avait invité le Fonds Belval à élaborer des conventions de mise à disposition avec les utilisateurs des immeubles dont il assure la gestion. Ce processus est en cours avec notamment la signature d'une convention relative à la mise à disposition de locaux pour l'Université du Luxembourg et le Fonds national de recherche. La Cour recommande de finaliser les conventions de mise à disposition avec l'intégralité des utilisateurs.

3. Etablissement d'un décompte définitif par grand projet d'infrastructure

Suite au dernier contrôle portant sur les exercices 2013 et 2014, les décomptes finaux suivants concernant des projets réalisés par le Fonds Belval ont été transmis à la Cour des comptes et présentés à la Chambre des députés :

- Décompte final de la construction d'un bâtiment administratif à Belval (loi du 19 décembre 2008) ;
- Décompte final concernant la mise en valeur des hauts fourneaux A et B de Belval (lois du 17 novembre 2003 et du 3 août 2010) ;
- Décompte final concernant l'incubateur d'entreprises à Belval (loi du 21 décembre 2006) ;

- Décompte final concernant le lycée d'enseignement secondaire et secondaire technique à Belval (loi du 24 juillet 2007) ;
- Décompte final de la construction d'un centre de musique amplifiée (Rockhal) à Belval (loi du 15 mai 2003).

Dans ce contexte, la Cour recommande d'établir les décomptes prévus selon la législation sur les marchés publics pour les autres infrastructures déjà mises en service.

4. Frais d'assainissement des terres polluées

Lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire du 20 janvier 2014, il avait été retenu qu'un surcoût d'environ 12 millions d'euros pour frais d'assainissement des terres polluées est « réparti sur les différents projets en cours de construction sur les terrains concernés. Cette répartition serait proportionnelle au coût prévu de chaque projet. Cette façon de procéder comporte comme risque qu'au moment du décompte final le budget de l'un ou l'autre de ces projets affiche un dépassement ». Le Ministre du Développement durable et des Infrastructures ajoute « qu'une phase de décontamination supplémentaire est à prévoir en 2017, mais cette phase fera l'objet d'un nouveau projet de loi ».

La Commission du contrôle de l'exécution budgétaire a, pour sa part, considéré que « la répartition du surcoût de 12 millions d'euros sur les différents projets en construction sur les terrasses des hauts-fourneaux (...) représente la meilleure solution de sa gestion au niveau budgétaire, à condition que les coûts supplémentaires attribués à chaque projet soient clairement mis en exergue lors de la présentation de leur bilan financier. Cette répartition pourrait avoir pour conséquence le dépassement du coût autorisé de l'un ou l'autre projet concerné ».

En février 2018, le Fonds Belval a informé la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur l'état avancement et les bilans financiers de la Cité des Sciences à Belval. Il en résulte notamment que les frais d'assainissement ont été réévalués à un total d'environ quatre millions d'euros dû au fait que le niveau de pollution des terres à assainir s'est avéré moins élevé que prévu. Les responsables du Fonds Belval assurent en outre que la répartition de ces frais supplémentaires sur les différents projets concernés n'engendrerait pas de dépassements des coûts totaux autorisés.

5. Application de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative

- 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle
- 2) à la promotion de la création artistique

L'article 10 (Commandes publiques) de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle et à la promotion de la création artistique, dispose que « lors de la construction d'un édifice par

l'Etat, ou de la réalisation d'un édifice par les communes ou les établissements publics financée ou subventionnée pour une part importante par l'Etat, un pourcentage du coût total de l'immeuble ne pouvant être en dessous de 1% et ne pouvant dépasser les 10% est affecté à l'acquisition d'œuvres artistiques à intégrer dans l'édifice. Le montant à affecter à l'acquisition d'œuvres artistiques ne peut pas dépasser la somme de 500.000 euros par édifice. »

Le Fonds Belval a décidé de regrouper les différents budgets artistiques en rapport avec les investissements immobiliers de la Cité des Sciences dans une enveloppe globale. Il a opté pour le concept « Public Art Experience » qui consiste à réaliser à un rythme régulier des projets d'art public qui se succèdent.

D'après les estimations du Fonds Belval, le cumul des dotations destinées aux œuvres artistiques s'élève à 7,1 millions d'euros (TTC). Une première phase du projet « Public Art Experience », s'est déroulée jusqu'en juillet 2016 pour un coût de 1,7 millions d'euros (TTC).

La Cour réitère sa recommandation et invite le Fonds Belval à établir un bilan pour chaque projet futur d'art public et à imputer les frais aux différents projets de construction concernés.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient, Madame, de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 14 juin 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 mai 2019.

2.8.2. Les observations du Fonds Belval

Esch-sur-Alzette, le 5 juin 2019

Nous accusons bonne réception de votre courrier référencé 18.037-06 du 8 mai 2019 concernant le contrôle du Fonds Belval par la Cour des comptes pour les exercices 2015, 2016 et 2017.

Au vu de l'absence de constatations particulières, nous avons l'honneur de vous informer que nous n'avons pas d'observations à vous présenter. Nous tenons bien entendu compte de vos recommandations faites dans votre rapport du 8 mai 2019.

2.9. Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue 2014-2017

2.9.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2014 à 2017 tel que prévu à l'article 10 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC).

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires, comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Règlement d'ordre interne

L'article 3(6) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue prévoit que le règlement d'ordre interne est accepté par le conseil d'administration et soumis pour approbation au ministre de l'Education nationale.

Dans sa réunion du 13 mars 2013, le Conseil d'administration avait procédé à une mise à jour du règlement d'ordre interne.

En date du 16 septembre 2015, le ministre de tutelle a approuvé le règlement modifié.

1.2. Modalités de contrôle de l'INFPC

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 2014 à 2017, la Cour constate que les modalités de contrôle de l'INFPC n'ont pas changé et que le système informatique en tant qu'outil de contrôle n'est pas adapté au nombre croissant des demandes de cofinancement. Des contrôles sur place ne sont pas effectués.

1.3. Statut juridique du personnel de l'INFPC

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'Etat.

Lors de son contrôle antérieur, 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 par exemple la comptabilité ou le statut du personnel qui peuvent être régis par les dispositions du droit privé.

Vu que la base légale reste inchangée, la Cour maintient sa position que la loi organique de l'INFPC ne prévoit pas de dérogation expresse lui permettant d'engager du personnel sur base du droit privé.

1.4. Bureau de l'INFPC

L'article 14 du règlement d'ordre interne concernant le fonctionnement du conseil d'administration de l'INFPC prévoit que l'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. Le fonctionnement du bureau fait l'objet d'un règlement interne accepté par le conseil d'administration en date du 18 juillet 2007.

Lors de son contrôle antérieur, 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.

La Cour avait noté que la loi organique de l'INFPC ne prévoit pas d'allocation de pareilles indemnités et que, dès lors, le paiement de ces indemnités en faveur des membres du bureau n'était pas dû.

Concernant les exercices 2014 à 2017, la Cour constate que l'INFPC a continué à verser des indemnités aux membres du bureau sans base légale.

1.5. Conseil scientifique

Concernant le contrôle des exercices 2012 et 2013, la Cour avait formulé des constatations relatives à la conformité de l'arrêté du Gouvernement en conseil du 13 mars 2013 portant nomination des membres du conseil scientifique de l'INFPC, au versement d'indemnités à ces membres contraire aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 27 août 2012 ainsi qu'à l'absence d'un règlement de fonctionnement interne prévu à l'article 3bis de la loi modifiée de 1992.

La Cour note que le règlement interne du conseil scientifique a été adopté et approuvé par le ministre de tutelle en date du 4 novembre 2013.

Pour ce qui est des exercices 2014 à 2016, la Cour constate que la situation restait inchangée au niveau de la composition et du versement d'indemnités aux membres du conseil scientifique.

Il importe de souligner qu'en 2017, les modalités en matière de versement d'indemnités ont été modifiées et sont dès lors en conformité avec la réglementation en vigueur.

Par arrêté du Gouvernement en conseil du 13 décembre 2017 portant nomination des membres du conseil scientifique pour les activités liées à l'Observatoire de la Formation, la composition du conseil scientifique a été fixée en conformité avec la législation.

1.6. Approbation ministérielle du budget

L'article 3(6) de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue prévoit que le budget et les comptes annuels sont à soumettre à l'approbation du ministre de l'Education nationale.

Lors du contrôle précédent, 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 2014 à 2017, la Cour constate que les budgets de l'INFPC sont approuvés par le ministre à partir de l'exercice 2016 alors que l'approbation ministérielle des comptes annuels fait toujours défaut.

1.7. Frais de représentation et frais de route et de séjour

Lors du contrôle des années 2012 et 2013, la Cour avait recommandé que l'INFPC se dote de procédures internes en matière de frais de représentation et de 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 les frais de déplacement du directeur de l'INFPC, il est précisé qu'ils sont contrôlés par la secrétaire et validés par le président du conseil d'administration.

Lors du présent contrôle, la Cour constate que les dépenses payées par carte de crédit ne sont pas validées par le président du conseil d'administration. La Cour recommande que les dépenses réglées par carte de crédit soient également validées par le président du conseil d'administration.

1.8. Procédures d'engagement et de paiement

Lors du contrôle des exercices 2012 et 2013, la Cour avait constaté que les procédures d'engagement et de paiement n'étaient pas systématiquement respectées.

Concernant le contrôle des exercices 2014 à 2017, la Cour constate que les droits de signature ont été actualisés et validés par le conseil d'administration dans sa réunion du 15 mars 2016.

Le contrôle d'un échantillon de dépenses concernant les exercices 2014 à 2017 ne donne pas lieu à des observations particulières.

2. Contrôle concernant les exercices 2014 à 2017

2.1. Contrôle des demandes de cofinancement

La Cour constate que le traitement des demandes de cofinancement de l'INFPC accuse un retard important. En effet, le traitement, incluant un contrôle sur pièces, des demandes de l'exercice 2016 était en train d'être effectué lors du contrôle sur place de la Cour en janvier 2019.

Sur base de ce qui précède, la Cour est d'avis que les procédures et les outils de contrôle de l'INFPC devraient être revus afin de mettre en œuvre un contrôle efficace des demandes de cofinancement.

2.2. Provisions pour risques et charges

Suite à 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. Pour les exercices 2014 et 2015, les provisions pour risques et charges s'élevaient à 421.139,63 euros.

Lors de sa réunion du 15 mars 2016, le conseil d'administration a décidé de libérer progressivement les provisions se référant aux projets pour lesquels 20 ans s'étaient écoulés. Ainsi, en 2016 une provision du projet « Force », d'un montant de 185.184,40 € a été reprise dans les fonds propres de l'Institut.

Par ailleurs, le conseil d'administration a décidé avec effet au 31 décembre 2017 d'une modification au niveau des écritures comptables. Dorénavant les provisions concernant les projets financés par le Fonds Social Européen (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.

2.3. Réserves en banque

La Cour a 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 a comparé leur évolution aux estimations budgétaires de l'INFPC.

Il se dégage du tableau ci-dessous que sur la période de 2011 à 2017, les avoirs en banque de l'INFPC ont 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 a également connu une progression soutenue en passant de 1.508.000 à 2.043.128 euros, soit une progression de 35,5%.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Avoirs en banque	1.159.266	1.423.699	1.578.017	1.704.831	1.868.272	2.057.988	2.159.763
Résultat de l'exercice	147.724	28.191	343.049	115.188	231.169	212.888	127.016
Dotation étatique	1.508.000	1.774.000	1.774.000	1.842.000	2.025.000	2.044.950	2.043.128
Sur-estimation dépenses (budget)	209.029	102.548	64.588	160.635	56.380	153.936	*
Sous-estimation recettes (budget)	-154.695	-127.643	-350.461	-221.053	-218.089	3.134	*
Croissance avoirs en banque		264.433	154.318	126.814	163.442	189.716	101.775
Croissance dotation étatique		266.000	0	68.000	183.000	19.950	-1.822
"Ecart global" estimation budget	363.724	230.191	415.049	381.688	274.469	150.802	
*Dû à une présentation différente du bilan, les chiffres ne sont plus comparables. Néanmoins une augmentation des avoirs bancaires de 101,775 € peut être constatée en 2017.							

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

Sur base de ce qui précède, la Cour est d'avis qu'à l'avenir les dotations étatiques devraient prendre en compte les réserves financières de l'établissement, abstraction faite des réserves indisponibles dont question au point 2.2, et se baser sur des prévisions budgétaires plus réalistes.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 14 juin 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 mai 2019.

2.9.2. Les observations de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue

Luxembourg, le 22 juillet 2019

Par courrier visé en référence, vous m'avez adressé les constatations et recommandations de la Cour des comptes à la suite de son contrôle de la gestion financière de l'INFPC pour les exercices 2014 à 2017.

Je vous prie de trouver, ci-après, les observations émanant du conseil d'administration de l'INFPC.

I - Suivi des contrôles antérieurs

Modalités de contrôle de l'INFPC

Le conseil d'administration de l'INFPC et le ministère de tutelle sont parfaitement informés de cette situation. Un audit du traitement des demandes de cofinancement, réalisé en 2017, a permis de produire un certain nombre de recommandations.

Le processus d'amélioration est en cours. Des corrections « à court terme » ont d'ores et déjà été opérées. D'autres, « à moyen terme », nécessitent un temps de réponse plus long, car elles représentent un coût et une charge de travail plus importants, notamment en ce qui concerne la modernisation des outils informatiques.

Statut juridique du personnel - Bureau de l'INFPC - Conseil scientifique

Le conseil d'administration de l'INFPC approuve les recommandations de la Cour des comptes concernant ces trois points. Les textes légaux de l'INFPC seront modifiés en ce sens.

Approbation ministérielle du budget

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

Frais de représentation et frais de route et de séjour

La recommandation de la Cour des comptes est également actée par le conseil d'administration.
Dorénavant, les dépenses réglées par carte de crédit seront validées par le président du conseil d'administration.

II - Contrôles concernant les exercices 2014 à 2017

Contrôle des demandes de cofinancement

Cf. paragraphe « Modalités de contrôle de l'INFPC » ci-dessus.

La mise en œuvre des recommandations de l'audit du traitement des demandes de cofinancement conduira à une amélioration qualitative du process de contrôle et une réduction des délais.

Réserves en banque

La situation financière de l'INFPC est totalement maîtrisée par le conseil d'administration de l'INFPC.

L'accroissement des avoirs en banque résulte, en majeure partie, du cumul des reprises de provisions concernant des projets anciens cofinancés par le FSE (Fonds social européen) avant 2001 et de nouveaux projets cofinancés par le FSE, réalisés à partir de 2010.

Le conseil d'administration a adopté un principe de prudence. Il n'a pas souhaité faire usage des fonds provenant du FSE tant que tous les audits de la Commission européenne n'étaient pas réalisés. Cela explique la « sous-estimation » des recettes mise en évidence par la Cour des comptes.

S'agissant de la « surestimation des dépenses » au niveau budgétaire, les écarts trouvent essentiellement leur explication dans les variations liées à la gestion des ressources humaines : démissions en cours d'année, délais de recrutement, congés de maternité suivis de congés parentaux, temps partiels accordés...Il importe de préciser que la période observée a été particulièrement dense de ce point de vue.

En espérant vous avoir fourni les explications permettant de compléter l'analyse effectuée par la Cour des comptes, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

2.10. Fonds du Logement 2015-2017

2.10.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2015 à 2017.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds du Logement, ci-après le Fonds, sur base d'entretiens, d'analyses documentaires et bilantaires ainsi que de contrôles sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Doublement d'une indemnité non approuvée par le ministre de tutelle

Concernant la secrétaire du comité-directeur, la Cour avait constaté lors du contrôle des exercices précédents, un doublement de l'indemnité mensuelle, sans que cette augmentation n'ait été approuvée par le ministre de tutelle. Pour l'exercice 2015, ledit doublement engendre des indemnités non justifiées à hauteur de 769,42 euros. A partir de 2016, faisant suite à une demande du ministère de tutelle, plus aucune indemnité mensuelle n'a été payée à la secrétaire du comité-directeur. Or, pour compenser la perte financière supportée par la secrétaire, le comité-directeur a approuvé une augmentation de salaire par le biais d'une prime de fonction d'un montant de 550 euros par mois.

La Cour constate cependant que ni le vade-mecum d'application des tableaux de rémunération du personnel tel qu'arrêté par le comité directeur en mai 2007, ni les nouveaux barèmes de rémunération présentés au conseil d'administration en octobre 2018, ne prévoient une prime de fonction.

1.2. Provisions pour grosses réparations

Lors du contrôle précédent, la Cour avait réitéré sa recommandation de justifier les provisions pour grosses réparations par un programme détaillé des travaux à réaliser. Dans sa réponse, le Fonds précise que dans le cadre des réformes rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du Fonds, un service gestion du patrimoine a été mis en place. Une de ses missions consisterait en l'établissement de budgets annuels pour les travaux de grosses réparations sur le parc locatif.

La Cour constate que lesdits budgets n'ont pas encore été mis en place.

1.3. Suivi des autres constatations des exercices précédents

Lors des contrôles précédents, la Cour avait émis différentes constatations sur lesquelles un suivi a été réalisé lors du contrôle actuel.

Pour ce qui est des ventes subventionnées, des emprunts, de la tutelle, de l'archivage des documents, des dépenses inappropriées et des procédures internes, des nouvelles constatations ont été notées et sont reprises dans la suite du présent rapport.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 à 2017

2.1. Fiabilité des données obtenues de la part du Fonds

Dans le cadre du contrôle des exercices 2015 à 2017, la Cour a sollicité un certain nombre de documents. Cependant, le Fonds a eu des difficultés à fournir certaines informations.

En effet, la Cour a demandé à plusieurs reprises au Fonds une liste reprenant les acquisitions de terrains et les aides à la construction d'ensembles y afférentes perçues au cours de la période de contrôle. Cependant, le Fonds n'a pas été en mesure de fournir des informations claires et fiables à ce sujet.

De plus, la qualité de la documentation mise à la disposition de la Cour ne permet pas d'analyser précisément les informations obtenues. Ceci concerne notamment les subventions perçues par le Fonds au titre des aides à la construction d'ensembles, la détermination des procédures applicables, l'engagement des dépenses, les approbations ministérielles requises par la loi organique, les différents types de locations conclues ainsi que la ventilation des charges.

Par ailleurs, lors de la vérification des différentes informations reçues, la Cour a noté des incohérences et des informations incorrectes. A titre d'exemple, plusieurs listes ont été fournies portant sur le même sujet, mais contenant des informations différentes, ou encore des listes contenant des informations incorrectes.

A préciser que les énumérations ci-avant ne présentent que les exemples les plus pertinents et qu'elles ne sont en conséquence pas exhaustives.

Sur base de ces différents exemples d'incohérences notées, la Cour remet en question le caractère exhaustif et représentatif des informations fournies par le Fonds.

2.2. Indemnités et jetons de présence

L'article 3 de l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité-directeur précise que les indemnités mensuelles sont supprimées en cas d'absence à trois réunions consécutives pendant le même trimestre.

La Cour note qu'à deux reprises des administrateurs ont été absents à trois réunions consécutives pendant le même trimestre sans que le Fonds n'ait réduit ou supprimé les indemnités mensuelles.

Pour les exercices 2015 à 2017, les administrateurs du comité-directeur ont ainsi obtenu des indemnités non justifiées à hauteur de quelque 3.000 euros.

La Cour tient à signaler que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », le Fonds est administré par un conseil d'administration dont les indemnités sont détaillées par le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du gouvernement du Fonds du Logement. Pour l'exercice 2017, aucune indemnité non justifiée n'a été constatée.

2.3. Tutelle

L'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, respectivement l'article 29 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » prévoient, entre autres, que les aliénations et transactions doivent faire l'objet d'une approbation par le ministre de tutelle.

Lors du contrôle de l'exercice 2014, la Cour avait constaté que pour la vente de biens ayant fait l'objet d'un rachat par le Fonds suite à l'exercice de son droit de préemption, aucune approbation du ministre de tutelle n'a été demandée. A partir de décembre 2017, la recommandation de la Cour a été mise en place et des approbations du ministre de tutelle ont été reçues pour ces ventes.

Concernant le contrôle des exercices 2015 à 2017, le Fonds n'a pas été en mesure de présenter les approbations du ministre de tutelle relatives à la vente de trois parkings ainsi qu'à l'acquisition de deux terrains.

2.4. Plan quinquennal

L'article 6 (1) de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » 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 ».

Bien que la Cour ait demandé le plan quinquennal y compris l'approbation ministérielle correspondante, force est de constater que le document reçu reprend uniquement l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses pour la période 2018 à 2022. De plus, l'approbation ministérielle y afférente se réfère uniquement à l'article 28 de la loi organique qui précise que « *le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre (...) 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* ».

De l'avis de la Cour, le budget pluriannuel ne peut pas être considéré en tant que plan quinquennal étant donné qu'il reprend uniquement les projections financières sur une période de cinq ans et qu'il n'inclut pas la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre, tel que prévu par l'article 6 de la loi organique.

2.5. Règlement d'ordre intérieur

L'article 6 (3) de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » précise que le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui établit, entre autres, la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics.

La Cour note que le règlement d'ordre intérieur se limite à préciser que le Fonds s'engage à respecter la législation applicable en matière de marchés publics ainsi que les principes généraux, tels que définis par la Direction des marchés publics. Ces principes concernent la transparence des procédures, l'équité de traitement et l'égalité des chances des soumissionnaires, le recours à la concurrence, la gestion judicieuse des deniers publics ainsi que la prise en compte de l'environnement et du développement durable.

La Cour constate qu'une politique d'achat proprement dite fait défaut et en recommande la mise en place.

2.6. Politique d'acquisition

En décembre 2015, le comité-directeur avait demandé que le Fonds revoie sa politique d'acquisition et qu'il se donne une ligne de conduite en matière d'acquisition de terrains et d'immeubles pour tenir compte de la situation géographique d'un bien, du genre d'un bien, du coût de viabilisation d'un terrain ou encore de la rentabilité d'un projet. La nécessité d'une telle politique d'acquisition a été réaffirmée par le comité-directeur en janvier 2016.

La Cour constate qu'une politique d'acquisition fait toujours défaut.

2.7. Gestion financière

2.7.1. Créances devenues irrécouvrables

Suite à un audit effectué en 2015 par un prestataire externe mandaté par le Fonds, diverses anomalies comptables ont été identifiées, dont notamment des retards accumulés sur les décomptes des charges locatives. Un important travail de redressement a été réalisé par le Fonds qui a résulté dans l'identification de créances devenues irrécouvrables.

La Cour a analysé l'évolution des créances irrécouvrables comptabilisées sur les trois exercices ayant fait l'objet de ce contrôle. Alors que d'importants montants ont été enregistrés pour l'exercice 2015 (1.066.967 euros), les montants pour les exercices 2016 (360.889 euros) et 2017 (148.653 euros) ont diminué, mais restent non négligeables.

2.7.2. Budget réalisé

Le Fonds prépare annuellement un budget, ainsi qu'une situation du budget effectivement consommé (« réalisé »).

Selon le comparatif des montants budgétisés et des montants réalisés pour les exercices 2015 et 2016, la Cour constate des écarts importants sur la plupart des postes de dépenses et de recettes. Pour 2015 et 2016, les montants réalisés sont 10% respectivement 38% en dessous des montants totaux budgétisés.

De plus, la Cour note que la situation du budget réalisé a été préparée pour les exercices 2015 et 2016, mais pas pour l'exercice 2017. Par ailleurs, la Cour note qu'aucune analyse entre les montants budgétisés et les montants réalisés n'a été effectuée par le Fonds pour les exercices contrôlés.

Selon le responsable du Fonds, une analyse a été mise en place à partir du 3ème trimestre 2018 et sera désormais préparée sur une base trimestrielle.

2.7.3. Approbation budget

L'article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit que *« la présentation des budgets et comptes est arrêtée, sur avis du ministre des finances, par le membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions »*.

La Cour constate que les budgets de fonctionnement et d'investissement pour les exercices 2014 et 2015 n'ont été arrêtés qu'en date du 20 mai 2015, et ceux pour les exercices 2016 et 2017 seulement le 25 novembre 2016.

La Cour recommande que le budget de fonctionnement et d'investissement soit arrêté au début de chaque exercice.

2.8. Procédures

2.8.1. Procédures internes applicables

Lors du présent contrôle, la Cour a demandé à obtenir toutes les procédures applicables au Fonds.

Cependant, la Cour n'a pas été en mesure d'identifier l'entrée en vigueur de certaines procédures, respectivement de déterminer le moment à partir duquel elles cessent d'être applicables. De plus, il n'a pas été possible au Fonds d'indiquer quelles procédures étaient applicables pour la période de contrôle. Finalement, la Cour constate qu'un employé du service comptabilité n'avait pas connaissance de l'existence de procédures concernant son département.

La Cour recommande la mise en place d'un manuel de procédures regroupant toutes les procédures internes en vigueur. Ce manuel devrait être mis à disposition de tous les utilisateurs sur une plateforme commune. De plus, chaque mise à jour d'une procédure figurant au manuel devrait être communiquée à l'ensemble du personnel.

2.8.2. Vente subventionnée

Lors de la revue des dossiers concernant la vente de logements, la Cour a constaté que la responsable commerciale des ventes est en 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.

A l'instar de la commission consultative en place pour l'attribution de logements locatifs vacants, la Cour recommande la mise en place d'une commission des ventes dont la mission serait d'approuver les attributions des logements subventionnés destinés à la vente.

2.8.3. Prime d'acquisition

Les candidats acquéreurs d'un logement subventionné auprès du Fonds doivent être bénéficiaires d'une prime d'acquisition octroyée par le Service des Aides au Logement en vertu de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. L'attribution des logements est effectuée sur base d'une prime prévisionnelle, la prime réelle est déterminée une fois que l'acquisition du logement est accomplie. En cas de non-perception de cette prime, les acquéreurs doivent rembourser au Fonds l'équivalent de l'aide étatique qui a été octroyée au Fonds.

Suivant le fichier portant sur les primes d'acquisitions effectivement reçues, deux dossiers de l'exercice 2016 étaient encore « en cours » et le Fonds n'a pas été en mesure de confirmer si les acquéreurs des logements subventionnés avaient finalement obtenu ladite prime. Ce n'est que suite à la demande de la Cour de lui transmettre le statut final de ces dossiers que le Fonds a fait le suivi auprès du Service des Aides au Logement.

La Cour recommande au Fonds de s'assurer d'un suivi régulier en matière d'obtention effective de la prime d'acquisition.

2.9. Echantillon de dépenses

2.9.1. Engagement des dépenses

La partie des procédures internes de décision et d'approbation du 10 février 2015 portant sur la facturation entrante non liée à un projet, définit les différentes étapes de validation et de paiement des factures. Cependant, il n'est pas précisé qui peut engager les dépenses, ni si une validation est nécessaire.

La Cour n'a pas pu s'assurer qu'un principe des quatre yeux est en place. Ceci est notamment dû à l'absence de procédure d'engagement formalisée.

La Cour note cependant que le Fonds a présenté une nouvelle procédure liée aux dépenses qui prévoit l'engagement des dépenses par deux responsables et ce à partir de l'exercice 2018.

2.9.2. Approbation des factures

La partie des procédures internes de décision et d'approbation du 10 février 2015 portant sur la facturation entrante non liée à un projet, prévoit que suivant la réception de la facture une approbation interne est faite soit par le responsable du service ou du département concerné, soit par son mandataire. Une fois approuvée, la facture est comptabilisée.

Pour l'échantillon de dépenses sélectionnées par la Cour, sur 24 factures seules deux présentaient une approbation formalisée.

La Cour recommande que l'approbation des factures soit formalisée conformément à la procédure en place.

2.9.3. Dépenses inappropriées

Tout comme pour le contrôle des exercices antérieurs, la Cour a décelé pour les exercices 2015, 2016 et 2017 des dépenses qu'elle considère comme inappropriées par rapport aux missions du Fonds telles que définies à l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, respectivement à l'article 2 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Il s'agit notamment de frais liés à l'organisation de fêtes du bouquet, de contributions financières à l'organisation de fêtes des voisins, de cadeaux pour les collaborateurs du Fonds à l'occasion des anniversaires de services et d'un don (quelque 3.845 euros au total).

2.9.4. Documents manquants

Dans le cadre de son contrôle d'un échantillon de dépenses, la Cour avait demandé les factures afférentes pour les différentes dépenses sélectionnées. Cependant, pour diverses dépenses la Cour n'a pas pu juger du bien-fondé des frais engagés, faute d'explications et de documents de support suffisants fournis par le Fonds. Il s'agit notamment de dépenses relatives au paiement d'heures supplémentaires ainsi que de commissions de courtage immobilier (quelque 58.000 euros).

Concernant le paiement d'heures supplémentaires, le Fonds ne dispose pas de document de support ni de preuve de paiement. Suivant le Fonds, *« il n'existait pas de document de support uniformisé, les heures supplémentaires étaient déclarées auprès de la fiduciaire par mail. Une procédure est en cours de développement »*.

Pour ce qui est des commissions de courtage, celles-ci étaient destinées à deux sociétés désignées comme « apporteurs d'affaires ». Le montant a été communiqué par le notaire au Fonds, mais aucune facture ou contrat stipulant les commissions n'ont pu être présentés à la Cour.

En plus de l'échantillon de dépenses, un échantillon de transactions effectuées par carte de crédit a été vérifié. Sur les quatre dépenses sélectionnées, deux factures n'ont pas pu être présentées à la Cour. Par conséquent, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère approprié de ces deux dépenses (quelque 3.035 euros).

2.10. Convention de crédit

En juin 2016, une convention de crédit a été signée entre le Fonds et un établissement bancaire portant sur un montant de 18,5 millions servant au préfinancement des travaux de construction d'un projet.

Il a été convenu que le Fonds pourra seulement disposer du crédit après remise à la banque de la convention d'ouverture de crédit contresignée par deux membres du comité-directeur et approuvée par le ministre des Finances et le ministre du Logement.

Par ailleurs, l'article 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoyait que le *« Fonds peut être autorisé par les ministres ayant le logement et les finances dans leurs attributions à se faire ouvrir sous la garantie de l'Etat un crédit de vingt-cinq millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg ou auprès d'un organisme de pension relevant de la sécurité sociale »*.

A ce sujet, les documents parlementaires de la loi susmentionnée précisent qu'afin de *« permettre au Fonds de remplir les missions qui lui sont confiées par la présente loi, notamment en ce qui concerne la constitution de réserves foncières et l'aménagement de terrains à bâtir, le législateur doit lui permettre de faire des emprunts »*

d'une certaine importance. Le Fonds ne disposant pas de moyens suffisants ne peut emprunter qu'avec la garantie de l'Etat, à l'instar des emprunts contractés par le Fonds d'urbanisation du Kirchberg ».

La Cour constate que les approbations du ministre des Finances et du ministre du Logement, telles que requises par la loi modifiée du 25 février 1979 et par la convention de crédit, font défaut. De plus, pour le crédit susmentionné, la garantie de l'Etat fait défaut alors que la loi organique n'autorise le Fonds à se procurer des moyens financiers que s'il bénéficie de la garantie de l'Etat. Par ailleurs, ledit crédit n'aurait pas dû être contracté en 2016 car la limite autorisée par la législation avait été dépassée. Il s'ensuit que ledit crédit n'a pas été contracté selon les dispositions légales en vigueur au moment de la signature de la convention de crédit.

Le Fonds argumente que la garantie de l'Etat n'avait pas été sollicitée en 2016 en raison du dépassement du plafond autorisé par la législation en vigueur à l'époque (25 millions d'euros). Cette situation n'a été régularisée qu'en date du 30 mars 2018 par l'autorisation du gouvernement en conseil quant à l'octroi de la garantie de l'Etat pour le crédit en question.

En effet, la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » prévoit que le Fonds peut être autorisé par le gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'union européenne.

La Cour se pose néanmoins la question de quelle manière le gouvernement en conseil a pu fixer les conditions du crédit alors que son autorisation a été demandée presque deux ans après la mise en place du crédit.

2.11. Aides à la construction d'ensembles

En date du 19 janvier 2016, une convention relative aux aides à la construction d'ensembles est signée entre le Fonds et le ministère du Logement. Cette convention prévoit que l'Etat participe jusqu'à concurrence de 70% aux frais de réalisation de 14 logements locatifs à Steinsel, sans que le montant ne puisse dépasser 3.603.000 euros, TVA incluse.

Une modification du projet en question a eu pour conséquence que le Fonds ne réalise plus que 8 logements locatifs au lieu des 14 logements locatifs initialement prévus. Il s'en suit qu'en date du 25 juillet 2018, un avenant à la convention précitée est signée entre le Fonds et le ministère du Logement avec un ajustement du seuil de la participation de l'Etat au plafond de 2.058.754 euros, TVA incluse.

Suivant les ordonnances payées issues du système SAP de l'Etat et selon les écritures comptables extraites des grands livres du Fonds, il s'avère que pour le projet susmentionné, le Fonds a

obtenu des aides à la construction d'ensembles pour un montant total de 2.447.950 euros, ce qui représente un trop-perçu de 389.196 euros.

Selon le Fonds, un montant de 285.616 euros a été remboursé. La Cour constate qu'il subsiste donc un trop-perçu de 103.580 euros.

2.12. Application du coefficient de compensation provisionnel

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 (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.

2.13. Paiements indus

En novembre 2018 et en janvier 2019, le Fonds a été victime d'escroqueries dont l'enjeu financier se chiffrait à quelque 800.000 euros.

En date du 27 novembre 2018, un comptable du Fonds a été contacté par téléphone par une personne, se présentant comme comptable d'une société de construction et demandant le changement des coordonnées pour le paiement d'une facture. Comme pièce à l'appui, un relevé d'identité d'un compte bancaire en Pologne a été fourni.

Etant donné que les références de la facture mentionnée par cette personne correspondaient à une facture effectivement ouverte auprès du Fonds, le paiement a été validé dans le système Multiline par deux signataires.

Il est à noter que la banque avait sélectionné ce paiement dans son échantillon de vérification de transactions potentiellement frauduleuses et qu'elle avait demandé au Fonds de confirmer

différentes informations. Malgré cette demande de la part de la banque, les informations ont été confirmées par le Fonds sans remettre en question le bien-fondé du paiement.

Une deuxième facture de cette société a été payée le 18 janvier 2019, en reprenant les coordonnées bancaires fournies par le présumé fraudeur. En même temps, la société a contacté le Fonds pour réclamer le paiement manquant relatif à la première facture.

Suite à cet appel, des investigations ont eu lieu en interne et il a été constaté que le Fonds avait été victime de fraudes. Entretemps, environ 675.000 euros ont pu être récupérés.

La Cour constate qu'au moment des faits aucune procédure en matière de modification des coordonnées bancaires n'était en place.

Depuis lors, le Fonds a mis en place une nouvelle procédure qui prévoit qu'une fiche doit être complétée par le fournisseur en reprenant son adresse, son numéro d'immatriculation auprès du Registre de Commerce et des Sociétés, ses numéros de comptes bancaires ainsi que le nom de la personne de contact. Cette fiche doit être signée par le fournisseur et remise au Fonds accompagnée d'un relevé d'identité bancaire. Toute demande de changement doit être formalisée par le fournisseur sur cette fiche, puis validée par écrit par le responsable de la comptabilité ainsi que par une autre personne du service comptabilité du Fonds. L'exactitude des changements est vérifiée auprès de la personne de contact.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 16 août 2019 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Madame la ministre du Logement.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 juillet 2019.

2.10.2. Les observations du Fonds du Logement

En réponse à votre courrier daté du 10 juillet 2019 faisant état de vos constatations et recommandations dans le cadre du contrôle de la gestion financière du Fonds du Logement pour les exercices 2015 à 2017, je vous prie de trouver ci-dessous nos observations.

Considérations générales : dans nos réponses, vous constaterez que nous faisons systématiquement référence, en préliminaire, au régime légal alors en application dans le contexte de vos constatations. Par « nouveau régime légal du Fonds du Logement », nous entendons tout ce qui est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». Par « ancien régime légal du Fonds du Logement », nous entendons donc ce qui est préalable à cette loi.

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Doublement d'une indemnité non approuvée par le Ministère de tutelle

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme que cette anomalie n'aurait pas dû se produire et que désormais toute prime de fonction éventuelle fait l'objet d'une approbation par le Conseil d'administration et par le Ministère de tutelle.

1.2. Provisions pour grosses réparations

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Dans le périmètre du contrôle de la Cour des comptes, c'est-à-dire les années 2015 à 2017, il s'avère effectivement que le Fonds du Logement n'avait pas mis en place de budget dédié pour le service gestion du patrimoine. A compter de l'exercice budgétaire 2019, tous les services du Fonds du Logement (y compris le service gestion du patrimoine) disposent désormais d'un budget de fonctionnement.

Concernant les provisions pour grosses réparations, le Fonds du Logement applique actuellement un pourcentage fixe sur la valeur nette comptable des immeubles. Ce pourcentage aujourd'hui défini à 1% doit faire l'objet d'une actualisation dans le cadre d'une réflexion plus générale de définition de notre stratégie de rénovation et de la méthode de calcul de cette provision.

1.3. Suivi des autres constatations des exercices précédents

Aucune observation de la part du Fonds du Logement sur ce point.

2. Contrôle concernant les exercices 2015 à 2017

2.1. Fiabilité des données obtenues de la part du Fonds

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Dans le cadre du contrôle effectué par la Cour des comptes, le Fonds du Logement reconnaît que pour l'exercice 2015 et jusqu'à la mise en application de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », il lui a été difficile de fournir de manière consistante des informations complètes, exhaustives et précises sur les sujets auxquels il est fait ici présentement référence.

Le Fonds du Logement souligne cependant que depuis la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » et sa mise en application à compter du 1^{er} juillet 2017, un effort considérable de structuration et de formalisation est en cours au

sein de l'établissement. Le Fonds du Logement estime pouvoir répondre de manière plus satisfaisante aux demandes de la Cour des comptes lors de ses prochains contrôles.

2.2. Indemnités et jetons de présence

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme que cette anomalie n'aurait pas dû se produire et que désormais (depuis la mise en place de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »), comme la Cour des comptes le note d'ailleurs à juste titre dans son point 2.2, les indemnités et jetons de présence sont calculés rigoureusement en conformité avec la réglementation en application au Fonds du Logement.

2.3. Tutelle

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Comme la Cour des comptes l'indique dans ses observations, le Fonds du Logement confirme que, depuis la mise en application de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » et par conséquent la nécessaire restructuration de ses services, le Fonds du Logement s'est conformé à la nécessité d'obtenir des autorisations ministérielles pour chaque vente.

2.4. Plan quinquennal

Constatation effectuée dans le cadre du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme que les préparatifs sont en cours afin que les prochains plans quinquennaux soient définis autour de la politique et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les données budgétaires.

2.5. Règlement d'ordre intérieur

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement prend note de l'observation de la Cour des comptes et se penchera prochainement sur la mise en place d'une politique d'achat.

2.6. Politique d'acquisition

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement prend note de l'observation de la Cour des comptes et travaille actuellement sur l'élaboration et la mise en place d'une politique concertée d'acquisition de terrains et d'immeubles.

Il est à noter que le Fonds du Logement a créé depuis janvier 2018 une commission d'acquisition qui a pour objectif d'évaluer toutes les opportunités d'acquisition (préemption, gré à gré, affectation) détectées et ainsi d'émettre des recommandations d'acquisition à l'attention de la direction et du Conseil d'administration. Cette commission fonctionne selon des principes de fonctionnement bien établis et transparents comme par exemple : une composition tripartite (direction, urbanisme et juridique), un formulaire d'analyse du dossier sous les angles administratif, constructibilité et économique, et finalement un procès-verbal de réunion. Cette commission se réunit généralement sur une base hebdomadaire.

2.7. Gestion financière

2.7.1. Créances devenues irrécouvrables

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement reconnaît que les délais d'établissement des décomptes de charges sont effectivement aujourd'hui mieux maîtrisés même s'ils sont encore perfectibles. Une des priorités du service concerné est notamment de mieux calquer les périodes de décomptes de charges sur les périodes de facturation.

2.7.2. Budget réalisé

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme qu'un processus de clôture trimestrielle est progressivement mis en place et qu'il consiste à identifier et analyser les écarts entre les montants budgétisés et les montants réalisés sur une base trimestrielle. Ce travail a été effectué à l'occasion du 3^{ème} trimestre 2018 et sera à nouveau effectué à compter du 3^{ème} trimestre 2019 de manière régulière.

2.7.3. Approbation budget

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

L'article 28 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » indique que « *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 [...]* ». Depuis la mise en application de cette nouvelle loi, le Fonds du Logement s'est conformé à cet impératif et les budgets sont donc désormais finalisés et approuvés pour le 15 mars de chaque année.

2.8. Procédures

2.8.1. Procédures internes applicables

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement prend note de l'observation de la Cour des comptes qui se rapporte à la période de 2015 à 2017. Dans ce contexte, la problématique avait déjà été constatée début 2018 et, dans ce sens, un service « Risques et conformité » a été créé en décembre 2018 avec l'embauche d'un responsable de service. Ce service a pour rôle, avec le support de la direction, de créer et de mettre en place des procédures pour toutes les fonctions critiques du Fonds du Logement dans un premier temps (puis de généraliser la pratique dans un second temps) mais aussi de les communiquer (ainsi que leurs mises à jour) au travers de la plateforme « Intranet » accessible à tous les employés.

2.8.2. Vente subventionnée

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement prend bonne note de votre observation et se penchera sur la nécessité de créer une telle commission dans un futur proche.

2.8.3. Prime d'acquisition

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement est en cours de renforcement de ses contrôles à ce sujet et mettra en place une procédure impliquant notamment un suivi régulier auprès des Aides au Logement. Ce suivi aura pour objectif de s'assurer que les acheteurs ont effectivement bénéficié de la prime d'acquisition.

2.9. Echantillon de dépenses

2.9.1. Engagement des dépenses

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

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. Des procurations spéciales ont également été données par ceux-ci pour certains actes relevant de

l'article 29 de la loi. Par la suite, une communication interne a été faite auprès de tous les employés du Fonds afin de clarifier ce principe de fonctionnement.

Ce principe de fonctionnement a par la suite été formalisé à l'article 4 du Règlement d'Ordre Intérieur approuvé par le Conseil d'administration lors de sa réunion du 22 février 2018 et appuyé également par une communication à l'ensemble du personnel en date du 16 mars 2018.

2.9.2. Approbation des factures

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien et du nouveau régime légal du Fonds du Logement

La procédure d'approbation des factures, à laquelle la Cour des comptes fait référence, inclut effectivement un mécanisme interne d'approbation : « une approbation interne est faite soit par le responsable du service ou du département concerné ».

Il n'est cependant pas fait référence à un quelconque besoin de formalisation de l'approbation des dites factures. Cette nuance est importante dans la mesure où l'approbation de la majeure partie des factures, c'est-à-dire celles qui transitent par le service gestion du patrimoine (environ 90% des factures), s'effectue de manière dématérialisée via le système comptable du Fonds du Logement. En conclusion, si l'approbation n'est pas formalisée visuellement sur la facture, elle l'est dans le système comptable et cela est vérifiable par sa consultation.

Une nouvelle procédure « Délégation de signatures », en place depuis le 12 février 2019, encadre plus formellement ces principes et notamment celui de la validation des factures.

2.9.3. Dépenses inappropriées

Le Fonds du Logement prend bonne note de l'observation de la Cour des comptes relativement aux dépenses inappropriées.

2.9.4. Documents manquants

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme ne pas avoir à sa disposition les documents demandés. Dans son effort de restructuration actuel, toutes les dépenses, qu'elles concernent des prestations externes ou internes, sont désormais systématiquement et rigoureusement justifiées par une documentation appropriée.

2.10. Convention de crédit

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme que, pour la convention de crédit à laquelle la Cour des comptes fait référence, la régularisation relative à la garantie de l'Etat n'a été effectuée que postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » (et par laquelle le plafond a été relevé de 25 à 120 millions d'Euros).

2.11. Aides à la construction d'ensemble

Constatation effectuée dans le cadre de l'ancien régime légal du Fonds du Logement

Une erreur a effectivement été produite à savoir que cette différence de 103.580 euros a bien été liquidée pour le projet Steinsel mais imputée sur le numéro d'engagement d'un autre projet. Partant de ce constat, l'erreur sera rectifiée dans les meilleurs délais.

2.12. Application du coefficient de compensation provisionnel

Constatation effectuée dans le cadre du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement a bien pris note des exigences de la Cour des comptes relativement au respect de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » concernant la correcte application du coefficient de compensation provisionnel. Le Fonds du Logement confirme qu'il est désormais en conformité avec la loi susvisée.

2.13. Paiements indus

Constatation effectuée dans le cadre du nouveau régime légal du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement confirme effectivement avoir mis en place une nouvelle procédure dénommée « Procédure Changement Fournisseurs » en date du 12 février 2019. Comme son intitulé l'indique, cette procédure encadre tous les changements de données fournisseurs dans le système comptable et indirectement dans notre système de paiement.

Cependant, le Fonds du Logement tient à relever qu'une procédure informelle était déjà effectivement en place au moment de la fraude. Cette procédure consistait pour le comptable à obtenir l'approbation de son responsable pour effectuer un changement de compte bancaire d'un fournisseur puis à demander une confirmation écrite provenant directement du fournisseur avec un relevé d'identité bancaire à l'appui. Cette procédure informelle, aujourd'hui renforcée et documentée comme mentionné précédemment, avait bien été respectée dans le cas présent.

2.11. Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg 2015–2017

2.11.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2015, 2016 et 2017 tel que prévu à l'article 42 (5) de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Marchés publics

Pour les exercices 2015 à 2017, le Fonds a conclu 129 marchés pour lesquels, en raison des montants supérieurs à 55.000 euros hors TVA, une soumission publique s'impose. Pour 68 marchés (53%), le Fonds a eu recours soit à la procédure restreinte sans publication d'avis, soit à un marché négocié en invoquant une des exceptions prévues aux articles 8 et 40 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Le contrôle de la Cour a porté sur un échantillon de 14 marchés sélectionnés concernant les exercices 2015 à 2017. Il y a lieu de relever les constatations suivantes :

1.1. Travaux de maintenance d'installations techniques

Dans son arrêté du 30 juin 2016, le conseil d'administration a décidé d'attribuer le contrat de « maintenance des installations techniques du bâtiment JMOT & partie entretien normal et garantie totale » à une société pour un montant de 179.012,22 euros.

Le recours à un marché négocié a été motivé en invoquant l'article 8 (1) e) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics qui prévoit qu'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* ».

Par ailleurs, le conseil d'administration motive sa décision par l'expérience acquise à travers l'existence d'un contrat de maintenance d'activités communes entre le Fonds Kirchberg et la Cour de justice avec la société en question sur les bâtiments « T » et « TBis ».

La Cour considère que l'expérience acquise à travers d'autres contrats avec ce fournisseur ne permet pas de justifier que les travaux, fournitures ou services ne puissent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé.

1.2. Fourniture de conteneurs

En application de l'article 8 (3) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, et après analyse des offres présentées par deux sociétés, le conseil d'administration a décidé d'attribuer le marché pour la pose de conteneurs à une société pour un montant total de 66.800 euros hors taxes.

A l'article 8 (3), il est prévu que le pouvoir adjudicateur peut recourir à un marché négocié s'il admet au moins trois candidats aux négociations. La Cour note que le Fonds a consulté seulement deux candidats pour ce marché et ainsi les dispositions de la loi n'ont pas été respectées.

1.3. Mission de suivi artistique

Le 24 novembre 2016, le conseil d'administration du Fonds a décidé de confier une mission de suivi artistique liée à l'animation de la place de l'Europe à un bureau d'architectes, au prix de son offre, soit 65.000 euros hors taxes.

Selon les explications des responsables du Fonds, ce marché a fait l'objet d'une procédure négociée. Cependant, suivant l'article 9 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, le recours à la procédure négociée doit être motivé par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs.

La Cour constate qu'une telle décision motivée par le conseil d'administration du Fonds fait défaut.

1.4. Aménagement d'une place publique

Par arrêté du 23 juillet 2015, le conseil d'administration du Fonds a décidé de charger une société de construction des travaux d'aménagement d'une place publique au prix de son offre, soit 115.392 euros hors taxes.

Le recours à la procédure négociée a été motivé par le Fonds en invoquant l'article 8 (1) e) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics qui prévoit le recours à ladite procédure 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.

S'agissant de travaux d'aménagement d'une place publique (décapage de la terre végétale, terrassement en grande masse de la place publique, fourniture et pose d'un revêtement de sol en pierre naturelle, fourniture et pose de bancs publics, fourniture et pose d'une poubelle, etc.), la Cour est d'avis que le recours à l'article 8 (1) e) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics n'est pas fondé. Dès lors, une procédure ouverte aurait été de mise.

1.5. Mission d'assistance technique pour la coordination et la surveillance des travaux du Fonds

Par arrêté du 1^{er} mars 2016, le conseil d'administration du Fonds a décidé de prolonger la mission d'assistance technique pour la coordination et la surveillance des travaux du Fonds pour une durée de trois ans à une association momentanée. La dépense imputable sur les crédits du Fonds s'élève à 3.573.644 euros hors taxes.

Le recours à la procédure négociée a été motivé par le Fonds en invoquant l'article 40 (1) b) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics qui prévoit le recours à ladite procédure lorsque, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, le marché ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé.

Vu le montant du marché, le Fonds avait préalablement sollicité l'avis de la Commission des Soumissions, tel que requis par l'article 16 (3) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Au vu des explications et des raisons techniques avancées par le Fonds et sur base de l'article 40 (1) b) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, la Commission des Soumissions marque son accord pour le recours à la procédure négociée avec le prestataire actuel, mais uniquement pour les projets déjà entamés et pour lesquels le prestataire lui seul dispose des connaissances nécessaires pour garantir leur bonne exécution.

Cependant, pour les autres projets, la Commission des Soumissions s'est prononcée en faveur d'une mise en concurrence des prestations étant donné que les conditions d'application de l'article 40 (1) b) de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics ne sont a priori pas remplies.

La Cour constate que le Fonds n'a pas suivi l'avis de la Commission des Soumissions pour les projets non encore entamés. Selon la Cour, une procédure ouverte concernant l'assistance technique pour la coordination et la surveillance des nouveaux projets aurait été de mise.

2. Tutelle ministérielle

Selon l'article 39 (1) de la loi organique du Fonds, il est prévu que l'organigramme soit approuvé par le ministre de tutelle.

Lors du contrôle des exercices 2013 et 2014, la Cour avait demandé le dernier organigramme approuvé par le ministre de tutelle. Selon le Fonds, la dernière approbation ministérielle avait été demandée en 2014, en revanche la Cour n'a pas reçu le document approuvé.

Lors du présent contrôle, la Cour a noté des changements de l'organigramme, dont la création d'un service gestionnaire en avril 2017. La Cour a réitéré sa demande en vue de l'obtention de l'organigramme approuvé par le ministre de tutelle. En novembre 2018, le Fonds a adressé au ministre de tutelle une demande d'approbation de l'organigramme. Le 29 novembre 2018, le ministre de tutelle a vu et approuvé le nouvel organigramme du Fonds.

La Cour recommande au Fonds de soumettre l'organigramme à l'approbation du ministre de tutelle au moment où une modification intervient.

3. Convention de compensation des dettes

Des conventions relatives à la compensation des dettes et des créances entre l'Etat et le Fonds sont régulièrement signées. La dernière convention a été signée en date du 9 mai 2017 et représente la situation au 31 décembre 2016.

Pour les exercices contrôlés, la Cour note que diverses transactions effectuées entre l'Etat et le Fonds n'ont pas donné lieu à l'inscription de créances envers l'Etat dans la convention.

En effet, dans le cadre de la mise en place du pôle d'échange provisoire RGTR sur une partie du terrain dont Luxexpo a la jouissance, l'Etat s'est engagé à compenser les pertes de recettes liées à la suppression de 200 places de stationnement. Tel que stipulé dans la convention d'occupation temporaire signée entre l'Etat, le Fonds et Luxexpo, « *le conseil d'administration du Fonds Kirchberg a décidé que la compensation pour pertes de recettes au profit de Luxexpo sera liquidée pour compte de l'Etat à charge des crédits du Fonds.* » Un contrat a été signé entre le Fonds et Luxexpo, fixant le montant de l'indemnité à 80.000 euros. Tel que confirmé par le Fonds, il n'y a pas eu de mise à jour de la convention pour l'année 2017, et ainsi aucune créance du Fonds envers l'Etat n'a été enregistrée. La Cour considère que si le Fonds paye pour le compte de l'Etat, ceci devrait résulter dans une créance envers l'Etat et être enregistré dans la convention de compensation des dettes et des créances.

Par ailleurs, le Fonds met à disposition de la Commission un bâtiment temporaire permettant de reloger environ 500 personnes. Ce bâtiment constitue un apport en nature de la part du Grand-Duché correspondant à un montant de 37 millions d'euros représentant le loyer et les aménagements pour la période allant jusqu'à 6 mois après la livraison de la phase 1 du JMO2. Alors que les frais de construction de ce bâtiment temporaire sont à charge du Fonds, aucun loyer ne sera perçu par le Fonds en contrepartie. Etant donné que le bâtiment représente un apport en nature de la part de l'Etat et non de la part du Fonds, la Cour considère que les frais supportés par le Fonds devraient être enregistrés en tant que créance envers l'Etat.

4. Entretien du plateau de Kirchberg

L'entretien du plateau de Kirchberg est assuré par la Brigade Kirchberg, la Brigade des Ponts et Chaussées ainsi que par la Ville de Luxembourg.

Pour ce qui est des missions de la Brigade Kirchberg, les responsables du Fonds expliquent que celle-ci est en charge de l'entretien des espaces verts, des parcs et des places et placettes publiques appartenant au Fonds.

La Brigade des Ponts et Chaussées s'occupe par-contre de l'entretien de la voirie et de la signalisation au niveau du plateau de Kirchberg.

La Ville de Luxembourg intervient également dans l'entretien des espaces publics, mais uniquement au niveau du quartier Kiem. Ceci est dû au fait que le projet de construction réalisé dans le quartier en question a été réalisé par la SNHBM, de sorte que la Ville de Luxembourg a repris l'entretien des espaces verts.

La Cour constate que la répartition des missions incombant à la Brigade Kirchberg, à la Brigade des Ponts et Chaussées ainsi qu'à la Ville de Luxembourg pour ce qui est de l'entretien du plateau de Kirchberg ne sont pas documentées. S'ajoute que, en fonction du volume des tâches, les équipes sont mélangées suivant les besoins. La Brigade des Ponts et Chaussées intervient alors également pour l'entretien des espaces verts. De même, la Brigade Kirchberg intervient pour le déneigement.

Par ailleurs, la Cour constate également que la Brigade Kirchberg ainsi que la Brigade des Ponts et Chaussées occupent les mêmes locaux, dont le Fonds est propriétaire. Ceci concerne aussi bien les bureaux, les vestiaires ainsi que l'atelier. Par contre l'utilisation des locaux entre les parties n'est pas formalisée.

La Cour recommande de définir les missions à effectuer par les différents acteurs ainsi que de régler l'utilisation des locaux par le biais d'une convention.

5. Missions du Fonds

Selon l'article 1^{er} de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, les missions du Fonds 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 présente loi.

Cependant, la Cour se pose la question si les dépenses suivantes font partie des missions du Fonds telles que définies dans la loi organique. Ni la loi, ni les documents parlementaires ne donnent de précisions supplémentaires à ce sujet :

- fête des voisins : ces dépenses sont relatives à la location de matériel de sonorisation, ainsi qu'à une multitude de dépenses mineures (fourchettes, décoration, tente, boissons, etc.) ;
- fête de la musique : ces dépenses sont relatives à l'organisation de la fête de la musique, notamment la location de matériel de sonorisation et la mise en place de deux scènes couvertes ;
- marché de Noël : ces dépenses sont relatives à la location d'une scène couverte, d'éclairages décoratifs, de chauffage, de câblage, etc. ;
- fête des cabanes : le Fonds a acquis une cabane en bois et qui a été mise à disposition de jeunes architectes pour la réalisation d'un projet dans le cadre du concours « Festival des cabanes » ;
- festival : ces dépenses sont relatives à l'aménagement d'un terrain (terrassement, drainage, etc.) situé au Kirchberg afin de le mettre à disposition d'un organisateur pour la tenue d'un festival (FFYS : Food For Your Senses).

6. Procédures financières

La Cour a établi un échantillon d'écritures comptables en relation avec les exercices 2015, 2016 et 2017 afin de contrôler le respect des procédures en matière de signature telles que prévues dans le règlement d'ordre intérieur du 27 septembre 2012.

L'article 14 (5) du règlement d'ordre intérieur prévoit que « *le Président procède aux engagements des dépenses du Fonds, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses, conformément aux décisions du conseil d'administration et dans la limite des crédits prévus au budget du Fonds. Le Président signe les ordres de virement conjointement avec le comptable.* ».

Pour six opérations sélectionnées, un engagement des dépenses par le Président a fait défaut.

Par ailleurs, pour deux dépenses liées à des repas, le règlement des factures a été fait par déduction du loyer à recevoir de la part du restaurateur.

De manière générale, la Cour constate que l'engagement des dépenses n'est pas soumis à un contrôle suivant le principe des quatre yeux. En effet, selon le ROI le président est habilité à engager les dépenses tout seul.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 26 juillet 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 3 juillet 2019.

2.11.2. Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

Luxembourg, le 5 septembre 2019

Les constatations et recommandations de la Cour dans son rapport de contrôle daté du 3 juillet 2019, donnent lieu aux observations ci-après de la part du Fonds:

1. Marchés publics

1.1 Travaux de maintenance d'installations techniques

Dans son arrêté du 30 juin 2016, le Fonds a confié à la firme A+P Kieffer la maintenance et l'exploitation du bâtiment JMOT, bâtiment donné en location à la Commission européenne suite au relogement de cette dernière après sa décision de quitter précipitamment le bâtiment JMO en raison de la présence d'amiante, bien que celle-ci fut connue depuis bien longtemps (rapport de l'ingénieur Jürgen Kleineberg du 30.12.1997).

Une décision gouvernementale a imposé au Fonds le relogement de 500 fonctionnaires européens.

Pour ce faire, le bâtiment JMOT a donc été construit dans l'urgence sur une période de 8 mois et suivant une construction modulaire, semblable au bâtiment T et Tbis, l'emménagement de la Commission européenne étant prévu à partir du 1^{er} mai 2016.

C'est dans ce contexte d'urgence que le Fonds se devait de réceptionner techniquement le bâtiment tout en assurant son exploitation. Les délais pour établir un cahier des charges et une mise en concurrence étaient par conséquent irréalisables.

A contrario de la Cour, le Fonds estime que l'expérience acquise par la firme A+P Kieffer dans la maintenance et l'exploitation du bâtiment T et Tbis était essentielle. En effet, la firme A+P

Kieffer exploitait depuis plusieurs années pour le compte du Fonds le bâtiment T et Tbis, sur base d'un contrat de maintenance et d'exploitation repris auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne et négocié par cette dernière sur base d'un appel d'offre.

En conséquence, le Fonds a par ce biais, bénéficié de conditions tarifaires identiques à celles pour l'exploitation et la maintenance du bâtiment T et Tbis.

1.2 Fourniture de conteneurs

Dans le cadre du projet « quartiersmanagement », le Fonds a recruté un gestionnaire/animateur de quartier. Comme ce gestionnaire de quartier doit être présent régulièrement pour bien accomplir ses tâches en tant qu'interface entre le Fonds et les acteurs locaux, le Fonds a commandé auprès de la firme Alho un pavillon composé de trois modules, en invoquant l'article 8(3).

La Cour relève que le Fonds a consulté seulement deux candidats pour ce marché au lieu de trois, minimum prévu par la loi.

Dans le cadre de cette commande, le Fonds a effectivement consulté uniquement les sociétés Multigone et Alho, ces deux firmes étant à l'époque sur le marché luxembourgeois les seules capables de remettre une offre pour un pavillon de ce type.

1.3 Mission de suivi artistique

Le 24 novembre 2016, le Fonds a confié au bureau danois Gehl Architects une mission de suivi dans le cadre de la mise en œuvre des propositions développées par ce même bureau à hauteur de la Place de l'Europe et aux abords du centre commercial Auchan.

La Cour relève qu'une décision motivée par le conseil d'administration fait défaut.

Or, ce dossier a bien été discuté par le conseil d'administration du Fonds dans sa séance du 27 octobre 2016 (point 5 et 6) et le marché figure sur le relevé des affaires courantes du conseil d'administration du 24 novembre 2016. Les documents afférents sont transmis à la Cour.

1.4 Aménagement d'une place publique

Par acte du 31 juillet 2012, le Fonds a cédé un terrain destiné à accueillir un immeuble à usage de bureaux au cabinet d'avocats Arendt & Medernach. Dans le cadre de cette réalisation, des aménagements extérieurs ainsi qu'une place étaient à réaliser.

Concernant cette place, l'acquéreur a cédé au Fonds un droit de superficie sur une partie de ladite place au coin de l'avenue J.F. Kennedy et de la rue Weicker, cette partie de la place étant à aménager

comme place publique avec notamment l'implantation de mobilier urbain. L'autre partie de la place étant affectée à la terrasse d'un restaurant et conservant ainsi un caractère privé.

Le Fonds a, par arrêté du 23 juillet 2015, confié les travaux de réalisation de cette partie publique de la place à la firme Felix Giorgetti afin de garantir une cohérence dans la réalisation au niveau de l'utilisation des matériaux, Felix Giorgetti étant l'entrepreneur en charge de la réalisation de l'immeuble de bureaux, des aménagements extérieurs et de la partie privative de la place en question. Le recours à cette entreprise a par ailleurs permis que les travaux soient réalisés dans des délais très courts en vue de la mise à disposition de la place au public. Enfin, compte tenu du volume des matériaux utilisés pour la réalisation de l'ensemble des alentours du projet Arendt & Medernach, le Fonds a pu bénéficier de meilleures conditions de prix que celles qui seraient issues d'une offre d'une entreprise tierce (quantités moindres et nouvelle installation de chantier).

1.5 Mission d'assistance technique pour la coordination et la surveillance des travaux du Fonds

Au sujet de l'arrêté du 1^{er} mars 2016 par lequel le Fonds a décidé de prolonger la mission d'assistance technique pour la coordination et la surveillance des travaux du Fonds pour une durée de trois ans, la Cour constate que le Fonds n'a pas suivi l'avis de la Commission des soumissions. En effet, la Commission des soumissions s'était prononcée pour une mise en concurrence des prestations relatives aux projets non encore entamés.

Le Fonds considère que la proposition de la Commission des soumissions mentionnée dans son avis n'est pas réalisable. Le marché porte en effet sur la mise à disposition de personnels à tâche complète remplissant diverses qualifications précises pendant toute la durée du marché qui est de trois ans. L'exécution des chantiers en cours et des nouveaux chantiers se chevauchent et les dates de début des nouveaux chantiers sont toujours aléatoires. La mise en place, le cas échéant, de deux équipes distinctes se serait avérée très compliquée et aurait fait exploser les coûts.

2. Tutelle ministérielle

Le Fonds n'a pas de remarque à ce sujet et soumettra son organigramme à l'approbation du Ministre de tutelle dès qu'une modification interviendra.

3. Convention de compensation des dettes

La Cour a relevé deux opérations qui n'ont pas été inscrites dans la convention de compensation des dettes et des créances entre l'Etat et le Fonds.

Pour la première opération, il convient de rappeler que lors de la mise en place du pôle d'échange provisoire RGTR sur une partie du terrain dont Luxexpo a la jouissance, l'Etat s'est engagé à compenser les pertes de recettes liées à la suppression de 200 places de stationnement. Le préambule de la convention d'occupation temporaire signée le 8 janvier 2018 stipule que le Fonds intervient « pour le compte de l'Etat » et que la « compensation pour pertes de recettes au profit de Luxexpo sera liquidée à charge des crédits du Fonds ». Bien qu'il ne soit pas clairement renseigné que ladite compensation payée par le Fonds soit renseignée dans la convention de compensation des dettes et des créances entre le Fonds et l'Etat, le Fonds suit la recommandation de la Cour et enregistrera l'indemnité versée pour le compte de l'Etat dans la convention de compensation des dettes et des créances.

Par ailleurs, le Fonds ayant financé les travaux d'installation et de démantèlement de la gare bus provisoire, les dépenses y relatives à hauteur de 393.889,40 € TTC seront également enregistrées dans la convention de compensation des dettes et des créances.

Pour la seconde opération, le Fonds étudie avec le Ministère de tutelle les modalités d'enregistrement dans la convention de compensation des dettes et des créances entre l'Etat et le Fonds du coût de la construction du Bâtiment JMOT et les loyers non perdus par le Fonds.

Le Fonds transmettra à la Cour le résultat des dites discussions.

4. Entretien du plateau de Kirchberg

Le Fonds n'a pas de remarque à ce sujet. Des représentants du Fonds et des Ponts et Chaussées vont rédiger une convention pour l'utilisation des locaux et la répartition des missions de chacun.

5. Missions du Fonds

La Cour se pose la question si les dépenses listées dans son rapport font partie des missions du Fonds telles que définies dans la loi organique.

La loi confère au Fonds la mission d'urbanisation du plateau. Urbaniser consiste, selon la définition usuelle de ce terme, à donner un caractère citadin, un caractère de ville à un territoire. Urbaniser un territoire ne se limite pas à effectuer les travaux d'aménagement des rues, des places et des espaces verts, mais englobe - aujourd'hui de plus en plus - le développement d'activités en relation avec les utilisateurs de la ville, en l'occurrence les gens qui y vivent et ceux qui y travaillent. A la demande de ses habitants, de plus en plus nombreux, le Fonds a ainsi été amené à créer la Quartiersstuff afin de pouvoir prendre en compte les besoins de ces derniers en matière d'activités pour favoriser le vivre ensemble.

Les dépenses afférentes relèvent donc bien de la mission du Fonds, au même titre d'ailleurs que les dépenses ayant trait à l'entretien des espaces verts, des rues et places publiques.

6. Procédures financières

La Cour relève que l'article 14 (5) du règlement d'ordre intérieur prévoit que « *Le Président procède aux engagements des dépenses du Fonds, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses, conformément aux décisions du conseil d'administration et dans la limite des crédits prévus au budget du Fonds. Le Président signe les ordres de virement conjointement avec le comptable.* »

L'article 15 du même règlement prévoit que « *Le Président peut accorder au Secrétaire général une délégation de signature en matières administratives et/ou financière.* »

Ladite délégation de signature en matière administrative et financière (jusqu'à concurrence de 15 000 € de valeur de commande (...)) a été accordée au Secrétaire général le 6 novembre 2012.

La Cour mentionne que pour six opérations, un engagement des dépenses par le Président fait défaut.

A ce sujet, le Fonds précise qu'il a présenté pour deux opérations sur les six relevées une offre approuvée (une par le Secrétaire général et une par le Président) et que ces offres sont inscrites sur le relevé des affaires courantes du Conseil d'administration.

Par ailleurs, les repas dont mention dans le rapport correspondent d'une part à un déjeuner de fin d'année en présence des salariés du Fonds ainsi que des membres du Conseil d'administration et du Comité exécutif et d'autre part à un walking dinner effectué dans le cadre de l'ouverture du restaurant dont le Fonds est propriétaire des murs. Le Fonds a procédé de cette manière car l'exploitant du restaurant éprouvait certaines difficultés de trésorerie et ne pouvait payer le loyer.

Enfin la Cour constate que l'engagement des dépenses n'est pas soumis à un contrôle suivant le principe des quatre yeux car selon le ROI le président est habilité à engager les dépenses tout seul.

Le Fonds précise que le ROI ne fait que reproduire ce que dispose la loi : c'est le Président du Fonds qui engage les dépenses après que celles-ci aient été autorisées par le conseil d'administration. Il s'agit de l'article 39 (2) :

« (2) *Le président du conseil d'administration ou celui qui le remplace représente le Fonds dans tous les actes publics et privés. Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom du Fonds par le président du conseil d'administration ou par son remplaçant.* »

Le Président signe par conséquent les lettres passant commande des travaux, fournitures et services pour les besoins du Fonds. En ce qui concerne les engagements inférieurs à 55.000 €, ceux-ci sont exécutés à la demande des architectes, ingénieurs, administratifs, etc. du Fonds, qui soumettent une proposition de commande au Secrétaire général du Fonds, qui établit le courrier afférent ou vérifie le projet de courrier et le soumet à la signature du Président. Comme tous ces courriers passent par le SG, le principe des quatre yeux est bien respecté.

Par ailleurs, une majorité des engagements des dépenses est soumise au comité exécutif. Lors de la révision du ROI, ce point pourra être précisé.

2.12. Fonds national de solidarité 2013-2017

2.12.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 18 (4) de la loi modifiée du 30 juillet 1960 « portant création d'un Fonds national de solidarité », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2013 à 2017.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds national de solidarité sur base d'entretiens, ainsi qu'une analyse documentaire et bilantaire.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Le règlement d'ordre intérieur du Fonds national de solidarité

Lors du contrôle portant sur les exercices 2007 à 2009, la Cour avait recommandé au Fonds national de solidarité de formaliser les relations entre son comité directeur et ses différents services au moyen d'un règlement d'ordre intérieur.

La Cour a réitéré cette recommandation lors des contrôles subséquents portant sur les exercices 2010, 2011 et 2012.

La Cour constate que le Fonds national de solidarité ne dispose toujours pas de règlement d'ordre intérieur.

2. Contrôle concernant les exercices 2013 à 2017

2.1. Les procédures internes

La Cour a passé en revue les procédures qui règlent l'organisation interne du Fonds national de solidarité.

Il appert que certaines procédures n'ont pas été formalisées.

Afin de garantir l'application uniforme de l'ensemble des procédures internes en vigueur, la Cour recommande dès lors de formaliser par écrit toutes les procédures en vigueur.

2.2. Les services « Restitutions » et « Recouvrement »

Lors des contrôles précédents, la Cour avait recommandé la mise en place de services et de procédures internes dédiés aux fins du recouvrement de fonds indûment touchés par les bénéficiaires des prestations.

La Cour avait également recommandé de déployer des moyens supplémentaires dans la gestion quotidienne des dossiers des prestations afin de voir le volume des fonds indûment payés diminuer.

Enfin, la Cour avait recommandé au Fonds national de solidarité de détailler par type de restitution ou de recouvrement les fonds ainsi recouverts.

La Cour constate que le Fonds national de solidarité a donné suite à ces recommandations par la mise en place de plusieurs services chargés du suivi quotidien des dossiers actifs. Les services « Restitutions » et « Recouvrement » s'occupent plus particulièrement des restitutions volontaires ainsi que du recouvrement forcé par voie judiciaire des prestations indûment touchées.

Les montants ainsi récupérés sont repris dans le rapport d'activité annuel du Fonds national de solidarité.

2.3. Marchés publics

En avril 2003, le Fonds national de solidarité a conclu avec une entreprise de nettoyage un contrat « pour l'entretien journalier des nouveaux locaux ». Ce contrat d'une durée d'un an prévoit son renouvellement d'année en année par tacite reconduction (article 8).

Par la suite, des avenants venant compléter les données variables de la convention (surface à nettoyer et tarif des fournitures) ont été signés.

La Cour constate que l'avenant IV, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2015, a fait porter la valeur des prestations faisant l'objet dudit contrat à EUR 61.166,22.- (HTVA).

Comme cette valeur dépasse le seuil prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, la Cour invite le Fonds national de solidarité à respecter la législation sur les marchés publics.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 15 novembre 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 24 octobre 2019.

2.12.2. Les observations du Fonds national de solidarité

Luxembourg, le 30 octobre 2019

Je me permets de vous présenter ci-dessous les observations du Fonds national de solidarité.

1. Suivi des contrôles antérieurs

L'administration générale du Fonds national de solidarité est en train de rédiger un règlement d'ordre intérieur qui sera soumis à l'avis et à l'approbation du comité directeur lors d'une prochaine réunion.

2. Procédures internes

Alors que la plupart des procédures relatives aux prestations gérées par le Fonds national de solidarité, notamment celles relatives au REVIS, ont été formalisées, certaines procédures relatives à la gestion administrative du FNS revêtent actuellement encore la forme de « notes de service ». Une formalisation de l'ensemble des procédures selon un même modèle est en cours. Un « sharepoint » informatique destiné à rendre ces procédures plus facilement accessibles aux collaborateurs du FNS sera mis en place par le Centre des technologies et de l'information de l'Etat en 2020.

A noter que pour les services contrôlés par votre Cour, le service « recouvrement » dispose d'une procédure de travail tandis que pour le service « restitutions » une procédure est en voie d'élaboration.

3. Marchés publics

Le contrat relatif à l'entretien journalier des locaux du FNS a été résilié au 31 octobre 2019. Le FNS a demandé des offres auprès de trois prestataires potentiels; l'offre économiquement la plus avantageuse a été choisie. Le contrat avec le nouveau prestataire entrera en vigueur au 1^{er} novembre 2019.

2.13. Centre national sportif et culturel 2016-2018

2.13.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2016, 2017 et 2018 tel que prévu à l'article 11 de la loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel (« Centre »).

Les objectifs de contrôle de la Cour ont 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.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

Lors des contrôles portant sur les exercices antérieurs, la Cour des comptes avait formulé entre autres les constatations et recommandations suivantes :

1.1. Convention entre l'Etat et le Centre

Selon l'article 2 de la loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel, *« l'affectation des terrains et bâtiments mis à la disposition du Centre, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et le Centre ».*

Cette convention a été signée en date du 25 septembre 2008. Or, quelques points, concernant principalement l'état des lieux contradictoire, étaient restés en suspens. Par une lettre datée au 11 février 2019, l'Administration des Bâtiments publics s'est engagée à mandater un bureau d'études pour dresser un état des lieux relatif au niveau d'entretien et à l'état des immeubles du Centre.

En ce qui concerne la liste des menus ouvrages, des installations techniques et des équipements spéciaux amovibles et non amovibles à entretenir, l'Administration des Bâtiments publics estime que son élaboration n'est pas requise au vu des concertations régulières avec le Centre sur l'entretien de ces ouvrages et sur la prise en charge des interventions nécessaires. Les équipements techniques et le programme de maintenance préventive sont repris dans le contrat de garantie du Centre.

1.2. Système informatique de gestion intégrée et de contrôle interne

Depuis le contrôle portant sur l'année 2002, la Cour insiste pour qu'une solution informatique soit trouvée pour optimiser la gestion des flux financiers et des stocks du Centre.

A noter que le Centre a recours à une multitude de logiciels pour assurer la gestion :

- des caisses de la restauration et de la piscine ainsi que des accès ;

- de la réservation des chambres d'hôtel, des salles de conférence et des infrastructures sportives ;
- de l'inventaire ;
- des stocks de la restauration ;
- du matériel informatique.

Par ailleurs, la comptabilité est tenue auprès d'une fiduciaire et le personnel comptable du Centre se connecte sur la plateforme informatique de celle-ci pour effectuer les enregistrements comptables. Pour satisfaire les besoins du Centre en termes de comptabilité analytique et budgétaire, toute facture est saisie de manière redondante dans une base de données « Access ».

Ainsi, plusieurs systèmes informatiques fonctionnent en parallèle ce qui requiert une consolidation manuelle augmentant le risque d'erreur et la charge de travail.

Selon les conclusions d'un consultant externe mandaté par le conseil d'administration du Centre, la gestion informatique de toutes les activités du Centre par un seul et unique logiciel n'est pas réalisable. Il existe néanmoins des solutions pour connecter les différents outils de gestion afin de limiter les doubles saisies comptables, diminuer le risque d'erreurs et intégrer différents niveaux de contrôle interne dans les procédures.

L'implémentation d'un nouveau logiciel central se fera par étapes et n'est pas encore clôturée au moment du présent contrôle. De ce fait, la Cour des comptes encourage les responsables du Centre à poursuivre les efforts au niveau de l'amélioration du système informatique.

1.3. Ratio réserves financières et dotations budgétaires

Au sujet des réserves en banques la Cour renvoie aux rapports de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur les rapports spéciaux de la Cour des comptes sur les établissements publics – années 2015 et 2017. En effet, la Commission « *avait demandé de charger la Cour des comptes de porter, lors de ses contrôles, une attention particulière sur la relation de la dotation étatique et des réserves éventuelles que les établissements publics auraient constituées. De même, la Commission soutient le principe de réduire la dotation budgétaire de l'Etat et d'augmenter le recours aux avoirs bancaires des établissements publics concernés par des réserves très élevées.* »

Le tableau ci-après reproduit sur la période de 2016 à 2018 le ratio des réserves financières de l'établissement public par rapport à la dotation budgétaire.

	2016	2017	2018
Avoirs en banque - Liquidités	17.632.773,45	17.484.624,41	17.143.449,58
Dettes envers des banques	28.296,09	86.647,94	73.608,65
Réserve financière	17.604.477,36	17.397.976,47	17.069.840,93
Participation de l'Etat	7.139.394,78	7.318.212,01	7.498.004,61
Ratio réserves et dotations budgétaires	247%	238%	228%

(montants en euros)

La Cour note que le ratio entre réserves financières et dotations budgétaires reste très élevé.

Ces réserves ont entre autres été constituées sur base de la dotation étatique annuelle qui est prévue pour subvenir aux frais de fonctionnement du Centre, afin de financer les investissements et de remplacer l'équipement amorti.

La Cour constate que les réserves que le Centre s'est constituées à titre de « provision pour projets futurs et renouvellement d'équipements » ont diminué ces dernières années.

Provision pour projets futurs et renouvellement d'équipements	2013	2014	2015	2016	2017	2018
- provision pour gros œuvres et installations	349.964	128.101	128.101	128.101	128.101	128.101
- provision pour renouvellement d'équipements	13.019.157	13.233.875	13.241.394	12.847.505	12.257.803	11.064.964
Total	13.369.121	13.361.976	13.369.494	12.975.606	12.385.904	11.193.065

(montants en euros)

Le montant de 128.101 euros au niveau de la provision pour gros œuvres et installations est destiné au financement de l'installation d'un système de vidéo-surveillance du site.

La provision pour renouvellement d'équipements est restée relativement stable jusqu'en 2015. La finalité de cette provision est de financer le remplacement des équipements amortis, notamment le premier équipement qui avait été financé par l'Etat. Avec l'accord du ministre de tutelle, le Centre a créé un Fonds de renouvellement d'équipements pouvant être alimenté par une provision maximale annuelle de 2 millions d'euros pour atteindre un montant cumulé de 20 millions d'euros. Cette somme a été atteinte en 2016, de sorte que la provision pour renouvellement d'équipements diminue à partir de ce moment au fur et à mesure du remplacement des équipements amortis.

2. Contrôle portant sur les exercices 2016, 2017 et 2018

2.1. Approbations du ministre de tutelle / Règlement d'ordre intérieur

L'article 5 de la loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel dispose que
« le conseil d'administration décide notamment sur les points suivants, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle : (...) »

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

Le conseil d'administration élabore un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de son fonctionnement. Ce règlement est soumis à l'approbation du ministre de tutelle. »

En ce qui concerne les travaux de construction, de grosses réparations ou de démolitions, le Ministre des Sports a marqué en date du 7 septembre 2016 son accord de principe pour la réalisation des travaux du « Sports Spa & Health Center », dénommé par après « High Performance Training & Recovery Center ». De plus, conformément à l'article 6.2 de la convention conclue entre l'Etat et le Centre, le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a donné en date du 29 août 2018 son accord de principe pour ce projet.

La Cour constate cependant que ni le projet définitif, ni son budget de l'ordre de 12 millions d'euros n'ont été approuvés formellement par le Ministre de tutelle.

La Cour note que pour les exercices 2016 à 2018, le Centre national sportif et culturel n'a pas établi de budget d'investissement et que pour les travaux de construction financés par le biais du Fonds de renouvellement d'équipements, à raison de 1.133.888,48 euros en 2016, 589.701,88 euros en 2017 et de 1.192.839,01 euros en 2018, les approbations du Ministre des Sports font défaut.

Au vu de ce qui précède, la Cour exige que les décisions du conseil d'administration visées à l'article 5 soient approuvées de manière explicite par l'autorité de tutelle.

Par ailleurs, la Cour tient à citer le rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – année 2017, précisant qu' « *aux yeux de la Comexbu cette approbation ne constitue pas un acte anodin, mais touche des décisions en relation avec la gestion financière de l'établissement public (budget d'investissement et d'exploitation; comptes de fin d'exercice; emprunts à contracter; acceptation ou refus de dons et de legs; acquisitions, aliénations, échanges d'immeubles et leurs affectations ainsi que les conditions de baux à contracter; l'engagement et le licenciement du personnel dirigeant de l'établissement; la grille des emplois et leur classification ainsi que le niveau de rémunération du personnel). Si la législation portant création d'un établissement public prévoit que certaines décisions du conseil d'administration nécessitent l'approbation formelle du ministre, il ne suffit pas de remplacer celle-ci par une approbation tacite que représente un mandat en matière administrative. La Comexbu recommande un meilleur suivi, au niveau des ministères concernés, des décisions prises au niveau des conseils d'administration ou comités directeur.* »

Dans ce contexte, la Cour souligne que les changements organisationnels (présidence du conseil d'administration, vice-présidence du conseil d'administration, directeur) et législatifs survenus au courant des exercices 2017 et 2018 n'ont pas été intégrés au niveau du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration, de l'organigramme fonctionnel et des certificats relatifs aux délégations de signature. Même si des démarches y relatives ont été entamées, la Cour recommande de veiller à une mise à jour rapide des procédures en vigueur.

2.2. Octroi d'une indemnité d'ajustement de pension à l'ancien directeur du Centre

- Historique

26 mai 2009 **Décision du conseil d'administration du Centre d'octroyer une indemnité au profit de l'ancien directeur**

« *A partir du mois de mai 2009, il est versé mensuellement, à* l'ancien directeur « *actuellement inspecteur principal au CNSC, une indemnité équivalent à 580,86 € indice 100. Cette indemnité correspond à la différence entre le salaire de référence que représente au 30/04/2009, l'indemnité de directeur sous contrat d'employé privé, et le traitement de fonctionnaire assigné, avec effet au 01/05/2009, à* » l'ancien directeur « *par les soins de l'Administration du personnel de l'Etat.* »

13 mars 2013 **Arrêté ministériel du Ministre des Sports**

Article 1^{er} « *Est confirmée la décision d'approbation du Ministre ayant eu les Sports dans ses attributions du 29 mai 2009 d'octroyer à* » l'ancien directeur du Centre « *une indemnité spéciale représentant la différence entre son traitement de fonctionnaire, assigné par les soins de l'APE, et le salaire de référence de directeur défini par la grille des salaires du CNSC.* »

11 avril 2017 **Décision de l'ancien président du conseil d'administration d'octroyer une indemnité d'ajustement de pension au profit de l'ancien directeur**

« Vu l'arrêté grand-ducal du 20.04.2009 par lequel a été acté, avec effet au 01.05.2009, l'intégration de » l'ancien directeur « en tant que fonctionnaire-directeur dans le cadre de l'établissement public du Centre national sportif et culturel CNSC dénommé « Coque ».

Vu que le salaire de référence touché par le directeur du CNSC se constitue d'une partie prise en charge par l'Etat et d'une autre versée par la « Coque ».

Considérant que de la part de la « Coque » il n'y a pas eu le paiement des cotisations patronales au titre d'affiliation à l'assurance pension depuis le 01.05.2009.

Vu que ces cotisations non versées sont tombées en économie au profit de la « Coque » et ne pourront se répercuter sur le montant des émoluments que » l'ancien directeur « touchera comme pension.

Considérant qu'il importe de préserver » l'ancien directeur « du préjudice qu'il risque d'encourir en conséquence.

Il est décidé qu'avec effet rétroactif au 01.05.2009 et jusqu'à la date de sa mise à la retraite, la « Coque » verse mensuellement à » l'ancien directeur « la part patronale de l'assurance-pension sur la partie de son salaire qui lui revient de la part de la « Coque ». »

5 septembre 2019 Prise de position du bureau de liaison du Centre, composé par le président du conseil d'administration, le vice-président du conseil et le directeur

« L'objet de la décision du 11.04.2017 était de redresser cette situation et de garantir une retraite équivalente au directeur.
(...) L'ajustement du 11.04.2017 vise à une mise en œuvre conforme à l'esprit de la décision du Conseil d'Administration du 26.05.2009, dûment validée par le Ministre de tutelle. Partant une nouvelle validation/approbation n'était pas requise. »

La Cour note que l'indemnité d'ajustement de pension pour la période de mai 2009 à octobre 2018 s'élevait à 44.185,04 euros.

La Cour constate qu'il s'agit en l'occurrence d'une indemnité spéciale qui ne constitue pas un élément de rémunération pensionnable. Il s'en suit qu'aucune retenue pour pension n'a été prélevée. Ce constat est corroboré par le fait que la retenue sur pension de 8% à charge de l'ancien directeur n'a jamais été effectuée en l'espèce.

La Cour constate que dans le régime non-contributif auquel a été soumis l'ancien directeur à partir de 2009 aucune part patronale en matière d'assurance pension n'est due.

La décision à la base de l'octroi de l'indemnité d'ajustement de pension est donc dénuée de tout fondement.

Par ailleurs, il appert que cette indemnité a été décidée par le seul président du conseil d'administration sans que les autres membres n'aient donné leur approbation.

Sur base de ce qui précède, la Cour est d'avis que l'indemnité d'ajustement de pension allouée à l'ancien directeur n'est pas due.

2.3. Sécurisation des actifs / Signatures autorisées

Selon le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration datant du 24 avril 2014, tout engagement financier supérieur ou égal à 55.000 euros hors TVA doit être signé par le président du conseil d'administration et par le directeur. Par ailleurs tout engagement financier inférieur à 55.000 euros hors TVA doit être signé par le directeur et cosigné par le responsable administration générale ou le responsable opérationnel ou bien son délégué. De plus, le directeur peut décider des délégations de signatures à préciser dans un règlement particulier.

Au sujet des paiements proprement dits, vu le contrôle préalable des agents en charge des dossiers respectifs, le responsable des finances ou son délégué instruit le paiement à l'aide d'un virement papier qui est signé selon le montant par le président du conseil d'administration ou par le directeur ou bien son délégué.

La Cour constate cependant qu'au niveau des opérations bancaires, des paiements illimités peuvent être réalisés par les seules signatures du président du conseil d'administration, du vice-président du conseil d'administration ou du directeur général

La Cour recommande d'introduire une double signature pour tout ordre de virement adressé aux banques et d'envisager la mise en place d'un système de paiement électronique ayant recours à chaque stade au principe des « quatre yeux ».

2.4. Application de la loi sur les marchés publics

La Cour constate qu'au cours d'une même année, pour un même objet, des services ou des fournitures de nature identique ont été commandés auprès d'un même opérateur économique pour un montant total dépassant le seuil de 55.000 euros, prévu à l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics. Il s'agit des cas ci-après :

- Service de surveillance dans le cadre de manifestations : dépenses annuelles de 73.080 euros en 2016, 101.560 euros en 2017 et 73.337 euros en 2018 ;
- Service de mise à disposition de personnel auxiliaire pour remplacement de congés de maladie ou congé de maternité respectivement congé parental, pour attente d'embauche et pour accroissement temporaire d'activité tel que l'organisation des buvettes et du catering lors de grandes manifestations : dépenses annuelles de 100.560 euros en 2016, 234.599 euros en 2017 et 131.016 euros en 2018 ;

- Travaux de démolitions dans le cadre du HPTRC à hauteur de 129.852 euros.

La Cour note que le Centre a demandé trois offres pour les travaux de démolitions. Or, l'engagement financier ayant dépassé le seuil prévu à l'article 20 (3) de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, une procédure ouverte aurait dû être lancée

Au vu de ce qui précède, la Cour invite le Centre à appliquer la législation sur les marchés publics.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient, Monsieur le Président, de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 15 novembre 2019 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 24 octobre 2019.

2.13.2. Les observations du Centre national sportif et culturel

Luxembourg, le 14 novembre 2019

Nous accusons réception de votre courrier du 24 octobre 2019 relatif au contrôle des comptes du Centre national sportif et culturel portant sur les exercices 2016, 2017 et 2018.

Ci-après nos réponses et observations :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Convention entre l'Etat et le Centre

L'Administration des Bâtiments Publics nous a récemment informés que la réalisation de l'état des lieux des immeubles de la Coque par le bureau d'étude est en cours de finalisation.

1.2. Système informatique de gestion intégrée et contrôle interne

L'implémentation d'un logiciel central se poursuit.

1.3. Ratio réserves et dotations financières

Le montant de la dotation annuelle ne peut dépendre de la trésorerie de l'établissement. Il est à préciser que les montants indiqués par la Cour sous l'intitulé « réserve financière » recouvrent les avoirs en banque, qui ne tiennent compte ni des créances et ni des dettes.

Le fonds de renouvellement d'équipement a été constitué afin de pourvoir au financement de projets futurs et de renouvellement d'équipements parmi lesquels ceux initialement financés par l'Etat. Comme relevé par la Cour, ce fonds de renouvellement d'équipement diminue

rapidement. En effet, les remplacements de matériels et d'équipements, de plus en plus fréquents après 17 années d'exploitation, sont indispensables afin de maintenir les installations en parfait état d'entretien et de garantir le niveau d'excellence des conditions d'entraînement des athlètes.

Le fonds de renouvellement, à la date de la présente, affiche un solde inférieur à 9.000.000 €. Plusieurs projets sont en cours de développement ou de réalisation, dont le renouvellement du réseau informatique, le remplacement du central téléphonique, la modernisation d'équipements multimédia/de chronométrage ainsi que le remplacement des équipements sportifs au fur et à mesure de leur vétusté.

2. Contrôle portant sur les exercices 2016, 2017 et 2018

2.1. Approbation du Ministre de tutelle / Règlement d'ordre intérieur

a) Approbation du budget du HPTRC

Il est à préciser que l'estimation à 12 millions d'euros concerne l'ensemble du projet High Performance Training & Recovery Center (HPTRC). Afin de limiter les impacts sur le fonctionnement quotidien du Centre, le Conseil d'administration a décidé d'étaler la réalisation du projet en plusieurs phases. Le budget des travaux de transformation afférent à la première phase, établi à 4,37 millions d'euros, a été soumis pour validation au Ministre des Sports.

Une fois la deuxième phase suffisamment développée/précisée, le projet sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration ainsi qu'aux autorisations ministérielles requises tant par l'article 5 de la loi du 29 juin 2000 que par l'article 6.2 de la Convention conclue entre l'Etat et le Centre. Pour l'heure, ces travaux ne sont encore qu'à l'état d'avant-projet et d'étude de faisabilité, partant leur approbation serait anticipée.

Le projet du HPTRC (1ère phase) a fait l'objet des validations formelles prévues par l'article 5 de la loi du 29 juin 2000 et l'article 6.2 de la Convention conclue entre l'Etat et le Centre : Sur base du dossier d'avant-projet détaillé des travaux de construction (comportant les plans, échantillons, estimations détaillées par lots, budget et planning prévisionnel) le Ministre des Sports en date du 07 septembre 2018 et le Ministre du Développement durable et des Infrastructures en date du 29 août 2018 ont marqué formellement leur accord, les modalités de principe du financement du projet ayant été approuvées par le Ministre des Sports le 7 septembre 2016 sur la base d'un dossier explicatif détaillé qui lui avait été soumis.

b) Travaux financés via le fonds de renouvellement d'équipement pour les exercices 2016, 2017 et 2018

Il est précisé :

- qu'en 2016, aucuns travaux de construction requérant une autorisation ministérielle n'ont été entrepris, les dépenses concernent exclusivement du remplacement de matériel (informatique, outillage, ...) et d'équipements (sols, contrôle d'accès, ...).
- qu'en 2017 et 2018, les seules dépenses liées à des travaux de construction s'inscrivent dans le cadre de la réalisation du HPTRC (1ère phase) telle qu'autorisée par le Ministre des Sports.

c) Version coordonnée du règlement d'ordre intérieur

En raison de la succession de changements dans la composition des organes décisionnels de la Coque, la version coordonnée du règlement intérieur a été approuvée par le Conseil d'administration en sa séance du 6 décembre 2018.

Suite aux nouvelles modalités de fonctionnement du HPTRC décidées entre-temps, celle-ci n'a pas pu être approuvée par le Ministre de tutelle. En effet sur les 7 postes initialement autorisés pour le fonctionnement du HPTRC, seul 1,5 poste a été retenu pour renforcer les services généraux de la Coque.

L'harmonisation du règlement d'ordre intérieur a pu être menée à bien en date du 26 septembre 2019, après que le volume des tâches du personnel ait reçu l'approbation formelle du Ministre de tutelle par courrier en date du 24 juin 2019.

Le document coordonné est actuellement en attente d'approbation au Ministère des Sports.

2.2. Octroi d'une indemnité d'ajustement de pension

En 2009, l'ancien directeur du CNSC a été réintégré dans la fonction publique, à l'issue d'un congé sans traitement depuis 2001 pendant lequel il avait assumé les fonctions de directeur du CNSC sous le statut d'employé privé.

Comme le traitement de la carrière de rédacteur était inférieur au salaire précédemment perçu en qualité de directeur de la Coque, le principe d'un complément différentiel a été retenu sur la base de ce salaire de référence afin de compléter le traitement versé par l'Etat.

En effet, la décision du Conseil d'administration du 26 mai 2009, telle qu'approuvée par le Ministre de tutelle, visait à garantir le maintien du niveau de revenus de l'ancien directeur du CNSC nonobstant son changement de statut.

La Commission du Contrôle de l'Exécution Budgétaire a par ailleurs entériné cette façon de procéder en sa séance du 15 juillet 2013 et validé la nature du complément en déclarant qu'elle ne

mettait « *pas en cause l'octroi d'un salaire conséquent correspondant à la charge que représente la responsabilité de la gestion de la Coque* ».

Or ce complément ne pouvait techniquement pas être cotisable d'après le Centre Commun de la Sécurité sociale (CCSS), si bien que le complément différentiel pris en charge sur le payroll de la Coque n'a pas fait l'objet de cotisations sociales.

Dans la mesure où l'ancien directeur bénéficiait déjà d'un régime complémentaire de pension/vie, il a été décidé que l'équivalent des cotisations d'assurance pension salariales non retenues par le CNSC ferait l'objet d'un versement personnel par l'ancien directeur au bénéfice dudit régime, le CNSC ne pouvant pas le réaliser directement. Dans ce contexte, il est regretté que cet autre volet de la décision, qui ne concernait pas directement les finances du Centre, n'ait pas figuré dans le texte de la décision pour plus de clarté.

Lors de l'étude des droits à pension en préparation de la retraite future de l'ancien directeur, il est apparu que l'absence de cotisation patronale pour la pension sur le complément différentiel, tombée en économies au profit de la Coque, n'était pas sans incidence sur le niveau de revenus à la retraite.

Le résultat n'était pas fidèle à l'objectif de la décision du 26 mai 2009 qui visait le maintien du niveau des revenus, sans distinction entre les revenus d'activité ou les revenus de pension. La finalité de la décision du 11 avril 2017 était de redresser cette situation et de garantir une retraite adaptée à l'ancien directeur.

Une cotisation de la Coque auprès du CCSS n'étant pas possible, la seule solution résidait dans l'abondement additionnel du régime complémentaire pension/vie.

A cet effet il a été décidé de verser à l'ancien directeur une indemnité d'ajustement de pension équivalente à 8% du complément différentiel (cumulées sur la période de mai 2009 à mai 2017, puis périodiquement jusqu'en septembre 2019), correspondant au taux légal de cotisations patronales pension, afin qu'il puisse également la verser au bénéfice du régime complémentaire pension/vie.

L'ajustement du 11 avril 2017 visait exclusivement à la mise en œuvre conforme à l'esprit de la décision du Conseil d'Administration du 26 mai 2009, dûment validée par le Ministre de tutelle d'une part, et à la qualification de salaire donnée par la Commission du Contrôle de l'Exécution Budgétaire de 2013 d'autre part. Au vu de ce qui précède nous sommes d'avis qu'une nouvelle délibération du Conseil d'administration n'était pas requise.

2.3. Sécurisation des actifs/Signatures autorisées

Nous pouvons affirmer que le principe « 4 yeux » est respecté à chaque étape de la procédure de paiement qu'il convient ici de rappeler :

- A réception de facture le service comptable constitue le dossier et s'assure au vu des pièces jointes :
 - du respect préalable de l'autorisation d'engagement lors de la commande ;
 - de la conformité de la facture à l'engagement ;
 - de la bonne exécution de la prestation et/ou de la conformité de la livraison (validation de la facture par le chef de projet).
- A l'issue de cette vérification l'ordre de paiement est soumis à la validation du responsable financier qui le paraphe après contrôle des pièces.
- L'ensemble des documents est joint à l'ordre de paiement afin que le ou les signataires puissent à leur tour exercer leurs vérifications.

Jusqu'ici, le CNSC a fait le choix de réserver la possibilité de paiement au Président, Vice-Président et Directeur, à l'exclusion de tout employé.

Vu le volume des paiements à traiter et afin de respecter les délais de paiement déjà allongés par les nombreux contrôles « 4 yeux » pendant la phase d'instruction, il est inconcevable de requérir une signature conjointe de deux personnes parmi le Président, le Vice-Président et le Directeur pour le moindre paiement.

Le paiement en ligne est en cours d'implémentation.

2.4. Marchés publics

a) Service de surveillance pendant les manifestations

Outre la variation concernant le nombre et la nature des manifestations, le nombre d'agents requis et leurs qualifications dépendent notamment de la configuration et/ou du public attendu, ainsi que d'éventuelles spécifications de l'Inspection du Travail et des Mines et/ou de la Police Grand-ducale notamment en fonction des nécessités conjoncturelles en matière de lutte contre le terrorisme. Partant les prix ne peuvent être fixés globalement.

Ces marchés dont les aléas ne permettent pas une fixation globale et préalable des prix, ont été passés par procédure négociée sur le fondement des art 8 (1) d) de la loi du 25 juin 2009, respectivement art 20 (1) d) de la loi du 8 avril 2018.

b) Mise à disposition de personnel auxiliaire

Que ce soit pour les remplacements ponctuels, pour attente d'embauche ou pour l'accroissement temporaire d'activité (généré notamment par les buvettes et le catering des grandes manifestations), le volume global, comme le montre les grandes disparités d'une année à l'autre, n'est pas prévisible.

Il est à souligner que le CNSC conclut les marchés indifféremment avec les acteurs du marché, le choix étant uniquement guidé par les propositions de profils disponibles immédiatement, présentés à la validation de la Coque.

Ces marchés, dont les aléas ne permettent pas une fixation globale et préalable des prix, ont été passés par procédure négociée sur le fondement des art 8 (1) d) de la loi du 25 juin 2009, respectivement art 20 (1) d) de la loi du 8 avril 2018.

c) Travaux de démolition

Le marché a fait l'objet d'une estimation par l'architecte à hauteur de 106.000,00 € HT le 26 janvier 2018 dans le cadre de l'avant-projet détaillé qui a servi de support à la rédaction du cahier des charges. Cette estimation a été vérifiée et validée par le bureau en charge de la gestion du projet.

En application des règles posées par l'art 23 (2) de la loi du 25 juin 2009, cette valeur a servi de base au choix de la procédure négociée de l'art 8 (3) pour laquelle 3 offres ont été demandées.

Le caractère tendu du marché de la construction en début d'année 2018 a fait que les offres présentées ont dépassé le montant estimé. Le marché a été attribué à l'entreprise ayant présenté l'offre la moins chère.



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