

N° 5320¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**autorisant la participation de l'Etat à la construction et à la
transformation du centre intégré pour personnes âgées au
Centre du Rham à Luxembourg-Ville**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.6.2004)

Par dépêche du 8 avril 2004, le Conseil d'Etat fut saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, du projet de loi sous rubrique, qui a été élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

Etaient joints au projet de loi proprement dit un exposé des motifs et commentaire des articles, complété par une partie graphique comprenant les plans de situation et de construction relatifs aux travaux de transformation et de modernisation de l'ensemble bâti en place, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une convention signée le 25 juin 2001 entre l'Etat et l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“ et amendée par un avenant du 1er juillet 2002 entre les mêmes parties. A noter que contrairement à ce qu'annonçait la lettre de saisine, l'exposé des motifs ne comportait pas de commentaire des articles.

Comme la mise en œuvre du projet de loi grèvera le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit une fois de plus de rappeler que l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que les projets du genre doivent obligatoirement être accompagnés d'une fiche financière avisée par le ministre du Trésor et du Budget. La fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires que les auteurs du projet de loi sous examen ont cru devoir joindre au dossier ne saurait en aucun cas faire fonction de fiche financière, surtout qu'elle ne comporte aucune indication sur le coût du projet ou sur sa prise en charge budgétaire. Le Conseil d'Etat se fondera dès lors pour ses propres besoins d'appréciation sur les éléments financiers du dossier contenus dans l'exposé des motifs et dans la convention amendée du 25 juin 2001.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de transformation et de modernisation du Centre du Rham s'inscrit dans le second objectif du programme national pour personnes âgées qui prévoit le développement d'un ensemble de mesures destinées, d'une part, au maintien à domicile des personnes âgées aussi longtemps que possible et, d'autre part, à l'augmentation de la capacité et de la modernisation des structures d'accueil sous forme de centres intégrés pour personnes âgées et de maisons de soins. A cet égard, l'exposé des motifs comporte des explications circonstanciées sur la démographie nationale des personnes âgées et sur l'évolution des besoins futurs d'hébergement des tranches d'âge visées dans des structures d'accueil spécialisées en fonction de l'encadrement et de l'assistance nécessaires de par l'état physique ou psychique des pensionnaires.

L'exposé des motifs précise en outre que malgré le passé militaire du site, dont l'architecture en place se ressent encore aujourd'hui, le Rham a fonctionné depuis 1882 comme hospice civil accueillant des enfants ainsi que des personnes âgées. Après le déménagement des enfants au début des années 1980 dans des structures mieux adaptées, le site a continué de servir comme maison de retraite et de gériatrie pour

trouver, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées, 2) Centres de gériatrie, sa fonction actuelle de centre intégré pour personnes âgées. Cette loi, qui a par la suite été modifiée par celle du 22 décembre 2000, a en effet confié la gestion du Centre du Rham, section regroupant les maisons de retraite et les foyers pour personnes âgées ou handicapées, au premier des deux établissements publics, et affecté à l'établissement public en question les biens immobiliers relevant du Centre du Rham (identifiés par les références cadastrales publiées en annexe de la loi). La loi prévoit en outre à son article 18 que pendant dix ans à partir de son entrée en vigueur (1er janvier 1999; – cf. article 25) l'Etat prend en charge le coût de la construction, de l'aménagement, des transformations et des extensions des structures en question suivant les modalités et conditions à convenir entre l'Etat et l'établissement public et sous réserve du respect des exigences de l'article 99 de la Constitution, lorsque le seuil de 7,5 millions d'euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 précitée est dépassé.

Sous l'angle de vue du concept architectural retenu, le projet est destiné à rattraper les retards en matière de rénovation et d'adaptation de l'ancien hospice du Rham pour en faire un centre intégré pour personnes âgées qui réponde aux standards communément admis en la matière, standards dont l'existence est sanctionnée par l'agrément ministériel prévu par la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. En l'occurrence, l'agrément en question n'a été délivré qu'à titre provisoire, obligeant l'établissement public gestionnaire à se mettre en règle avant le 31 mai 2006 sous peine de devoir fermer le Centre du Rham. En effet, d'après les auteurs du projet de loi sous examen, les travaux de modernisation et de transformation qui ont été réalisés jusqu'à présent et qui ont principalement concerné le bâtiment dénommé „Feierwôn“ du complexe du Rham, ont été effectués „sans conception globale du site“.

Le nouveau projet entend dès lors remédier aux tares du passé et procéder à une remise à neuf du complexe dans une approche d'ensemble fondée sur un concept moderne de centre intégré pour personnes âgées et englobant l'intégralité du site du Rham.

Le Conseil d'Etat ne peut que souscrire aux motifs conditionnant le projet sous objet, en espérant que cette fois-ci le concept retenu aboutira à une solution qui sera, tant du point de vue architectural, que de celui des fonctionnalités inhérentes à une structure d'accueil gérontologique, à la hauteur des attentes et du coût des travaux projetés effectués pour la majeure partie à charge du contribuable.

Le coût global du projet a été évalué au moment de la signature de la convention du 25 juin 2001 à 33.802.300 euros à la valeur 529,74 de l'indice annuel des prix de la construction en 2000, devis revu à la hausse dans le cadre de l'avenant du 1er juillet 2002 pour être fixé à 38.766.000 euros à la valeur de l'indice moyen annuel 2001 des prix de la construction (valeur 552,23), hausse qui correspond à quelque 10 pour cent. L'avenant en question a en outre augmenté la contribution de l'Etat en intégrant le volet administratif du projet (précédemment omis dans l'arrangement financier avec l'Etat et destiné à abriter les services administratifs de l'établissement public) avec un montant supplémentaire de 2.000.000 d'euros. Aux termes de la convention amendée, l'Etat est censé assumer à cent pour cent la transformation et la modernisation des bâtiments du Centre du Rham, approche qui est en ligne avec les dispositions de l'article 18 de la loi précitée du 23 décembre 1998.

Le projet de loi reprend à son article 2 le montant total de l'intervention de l'Etat, tel que ce montant résulte de l'avenant apporté le 1er juillet 2002 à la convention du 25 juin 2001, tout en l'actualisant à la valeur 579,98 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er octobre 2003. Si cette actualisation indiciaire intervenue dans le projet de loi par rapport à la convention amendée ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat ne comprend cependant pas les différences qu'il a décelées dans l'exposé des motifs par rapport aux stipulations de la convention. En effet, si comme indiqué ci-avant, la convention table sur une prise en charge intégrale par l'Etat des dépenses engendrées par le projet, l'exposé des motifs en diffère au point 1.4., intitulé „Financement“. Contrairement à la convention, le montant global de la dépense pour l'Etat n'y correspond plus à une prise en charge intégrale par celui-ci du coût des travaux de transformation et de modernisation qui font l'objet de la loi en projet, mais constitue une „participation financière“ au coût d'ensemble, coût qui est par conséquent plus élevé que le laisse entendre la convention amendée. Et l'exposé des motifs de préciser qu'une seconde contribution au financement du projet est censée provenir d'une fondation entre-temps dissoute, du nom de „Aide et Assistance aux personnes Agées“, représentant un apport de „quelque 5 millions d'euros“, et qu'enfin l'établissement public participera au projet avec des moyens propres d'un montant global de 0,9 million d'euros. C'est dire que le coût du projet aura subi depuis l'avenant à la convention du 1er juillet 2002 une seconde augmentation de l'ordre de 5,9 millions d'euros ou 13,78 pour cent.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat croit avoir compris à la lecture de l'exposé des motifs (cf. 2. Partie technique, 2.1. Architecture, e) divers) qu'il est prévu de reloger l'ensemble des habitants en dehors du site du Rham pendant la durée des travaux, et que l'enveloppe budgétaire soumise au vote du législateur comporte un poste servant au financement des frais de cette opération de relogement. Tout en comprenant la cohabitation difficile entre le fonctionnement d'un centre pour personnes âgées et le déroulement d'un chantier de l'envergure projetée, le Conseil d'Etat s'inquiète des difficultés d'adaptation dont souffriront nombre des pensionnaires du Rham, surtout parmi ceux dont l'état de santé est atteint, sous l'effet de deux déménagements consécutifs à effectuer dans un court laps de temps.

En plus, les frais de relogement sont d'après l'exposé des motifs imputés sur le budget du projet de loi. C'est dire que, bien que ce poste soit à considérer comme dépense de fonctionnement, il figure dans le devis d'un projet d'investissement financé pour une grande partie à charge de deniers publics prélevés dans un fonds d'investissement budgétaire de l'Etat. Or, l'intégration de frais de fonctionnement dans une dépense en capital imputée sur un fonds d'investissement public n'est pas admissible au regard des règles du droit budgétaire. Tout en notant que, d'après l'exposé des motifs, l'Etat ne semble pas assumer la totalité du coût de l'investissement projeté, mais que le maître de l'ouvrage y participera avec des moyens propres, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à lui soumettre un devis détaillé et ventilé des dépenses qu'il est demandé au législateur d'autoriser en distinguant clairement entre dépenses en capital et dépenses de fonctionnement, seules les dépenses en capital étant susceptibles d'être financées à charge du projet de loi. A défaut de voir la participation financière de l'Etat être clairement limitée à ces dépenses d'investissement, le Conseil d'Etat se verrait en effet obligé de refuser en l'occurrence la dispense du second vote constitutionnel.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre de l'examen de projets de loi antérieurs destinés à autoriser la participation de l'Etat au financement d'infrastructures d'accueil pour personnes âgées, il a déjà eu l'occasion d'insister sur l'obligation du Gouvernement de requérir l'approbation du législateur pour les engagements pris vis-à-vis du maître de l'ouvrage dans un délai raisonnable après la signature de la convention. Dans le dossier sous examen, presque trois ans se sont écoulés entre la signature de la convention avec l'établissement public et le dépôt du projet de loi à la Chambre des députés.

*

EXAMEN DES ARTICLES

L'intitulé du projet de loi serait, le cas échéant, à adapter en fonction des stipulations de la convention prévoyant une prise en charge intégrale des travaux par l'Etat, mais semble en ligne avec les informations financières de l'exposé des motifs.

Les articles 1er, 2 et 3 ne donnent pas lieu à observation, sauf qu'il convient de remplacer à l'article 2 le sigle „€“ par le mot „euros“, écrit en toutes lettres.

Quant à l'article 4, le Conseil d'Etat propose d'y donner le libellé usuellement retenu dans d'autres lois du genre qui ont été adoptées dans un passé récent. L'article 4 se lira dès lors comme suit:

„Art. 4.– Par dérogation à l'article 12b) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, la durée des contrats et marchés relatifs aux travaux, fournitures et services à exécuter en vertu de la présente loi peut excéder trois exercices, y non compris celui au cours duquel ils ont été conclus.“

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 juin 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

