

N° 4854

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

1. portant abolition de la loi du 6 avril 1999 relative à la construction d'une Cité judiciaire au plateau du St-Esprit à Luxembourg et
2. autorisant le Gouvernement à faire procéder à la construction d'une Cité judiciaire sur les îlots de la „Rocade de Bonnevoie“ à Luxembourg

* * *

(Dépôt, M. Robert Garcia: le 10.10.2001)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi	1
2) Exposé des motifs.....	2

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er.– La loi du 6 avril 1999 relative à la construction d'une Cité judiciaire au plateau du St-Esprit à Luxembourg est abrogée.

Art. 2.– Le gouvernement est autorisé à faire procéder à la construction d'une Cité judiciaire sur le site des îlots A et B de la Rocade de Bonnevoie.

Art. 3.– Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent dépasser la somme de 100.000.000 euros sans préjudice de l'incidence des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Le financement du projet se fait par le biais de la loi modifiée du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatives de tels immeubles.

Art. 4.– Est autorisée, en vue de la construction de la Cité judiciaire visée à l'article 2 ci-dessus, la cession de gré à gré du droit respectivement de superficie et de tréfonds du terrain domanial y afférent inscrit au cadastre de la commune de Luxembourg.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent exposé des motifs ne se doit pas de reprendre les grandes lignes de l'argumentaire qui plaident en faveur d'une réalisation rapide d'une Cité judiciaire dans notre pays, ensemble de services de la justice au bénéfice des citoyennes et citoyens dont la nécessité n'est pas mise en doute. L'exposé des motifs du projet de loi 4460 avait explicité l'urgence de doter les services de l'administration judiciaire de bâtiments décents.

Les motifs qui conduisent à préconiser dans l'article premier du présent projet de loi l'abrogation pure et simple de la loi citée du 6 avril 1999 ne concernent donc pas la fonction et l'opportunité de la Cité judiciaire, mais exclusivement l'impact architectural et urbanistique du projet de construction qui faisait l'objet de la loi.

*

LES DEFICITS DE LA PROCEDURE

Bien que l'histoire du projet d'une Cité judiciaire remonte à plus de dix ans, la procédure de mise en œuvre du projet de construction présente des lacunes difficilement excusables. Il faut se rappeler qu'en 1993 la Ville de Luxembourg préparait le dossier en vue de l'inscription de la vieille ville et des fortifications de la ville sur l'inventaire du patrimoine mondial défini par l'UNESCO. A l'époque déjà, les spécialistes du patrimoine historique de la vieille ville auraient dû s'étonner du fait qu'un espace-clé, exposé à la vue des visiteurs et faisant partie des circuits historiques comme celui du plateau du St-Esprit n'ait pas été inclus dans la zone de patrimoine proprement dite, mais fasse seulement partie de la zone „tampon“. Avec le recul des années, l'on peut constater sans équivoque que c'est précisément le projet de la Cité judiciaire en gestation – ou le cas échéant un projet de musée d'art contemporain tel que proposé par la bourgmestre de l'époque – qui avait amené les responsables à ne pas inclure le plateau dans la zone patrimoine.

Entre 1994, année où la partie historique de la Ville de Luxembourg était déclarée patrimoine mondial par l'UNESCO (17.12.1994), et 1998, année du dépôt du projet de loi 4460, l'on allait assister à un échange d'avis, d'études et de lettres entre les organismes concernés de l'Etat et de la Ville.

Entre le dépôt du projet de loi (20.8.98) et le vote au parlement (6.4.99) il y eut un avis négatif et une lettre faisant foi de réticences de la part de la Ville de Luxembourg. Entre-temps, il s'est avéré que l'UNESCO n'avait pas été consultée pour donner son avis sur l'impact de ces travaux importants dans la zone tampon très proche de la zone patrimoine. Il faut rappeler dans ce contexte que l'UNESCO avait tout de même été consultée pour affiner les derniers détails susceptibles d'être épineux lors de la construction du musée d'art moderne sur le site du Fort Thungen à Kirchberg. Le fait de ne pas l'avoir fait dans le contexte de la Cité judiciaire allait s'avérer quelque peu avantageux pour l'avancement du projet.

Entre-temps, la question du manège et les fouilles archéologiques ont ramené les défenseurs du patrimoine sur le devant de la scène. L'impossibilité d'intégrer ce manège en bonne et due forme dans le projet de l'architecte Rob Krier et l'envergure des fouilles réalisées ont amené d'aucuns à s'interroger sur le bien-fondé des prémisses qui ont conduit à un vote parlementaire largement majoritaire sur le projet. Beaucoup de parlementaires considèrent aujourd'hui qu'ils avaient voté en avril 1999 sans être en possession de tous les éléments importants du dossier.

*

LES AVIS DES EXPERTS DE L'UNESCO

Ce n'est donc qu'en mai 2001 que deux experts de l'UNESCO, M. Michel Jantzen et M. Sherban Cantacuzino, sont venus à Luxembourg pour récolter des informations servant de base à leurs avis respectifs de juin 2001.

Les avis des deux experts sont plutôt clairs et sans équivoque. M. Jantzen s'étonne d'abord que certaines parties, comme le plateau du Rham, l'éperon du Bock et le plateau du St-Esprit n'aient pas été intégrés dans la zone patrimoine. Et de conclure:

„La solution la plus compatible avec l'inscription sur la liste du patrimoine mondial serait la recherche d'un autre emplacement pour la construction de cette cité judiciaire. Le plateau du

St-Esprit pourrait alors connaître un développement en rapport avec ce qu'il représente dans l'histoire de la ville, ceci dans le respect des vestiges qui s'y trouvent et des récentes découvertes archéologiques révélées par les fouilles."

Une lettre du président d'ICOMOS (International council on monuments and sites) au ministre d'Etat Jean-Claude Juncker, datée du 18 septembre 2001, est la plus claire en la matière:

„(...) Ich möchte Sie daher bitten, alternative Standorte für die erforderlichen Gerichtsgebäude zu prüfen, die die Altstadt nicht beeinträchtigen würden. Im übrigen darf ich darauf hinweisen, dass bei einer Bebauung in der vorgesehenen Art der Weltstatus der Festung und des Altstadtviertels Luxemburg wohl überprüft werden müßte.“

Si d'aucuns prétendent que le déclassement, voire la perte du statut de patrimoine mondial ne serait pas une catastrophe, il n'en reste pas moins que, outre des considérations endogènes sur le respect du patrimoine historique, le tourisme culturel, l'un des nouveaux créneaux luxembourgeois, ne repose pas sur beaucoup de piliers, celui de l'attrait de la forteresse et de la vieille ville de Luxembourg étant sans doute le plus fort.

*

LE PROJET ROB KRIER ADAPTABLE AUX CONTRAINTES DE L'UNESCO?

La question d'ordre architectural discutée à la suite des avis de l'UNESCO est celle de savoir si les menues modifications que l'architecte propose d'apporter au projet initial seront suffisantes pour apaiser les craintes de l'UNESCO et des défenseurs du patrimoine. Suivant les indications de l'architecte, il ne s'agirait que de déplacements de quelques mètres pour sortir la cité définitivement du périmètre du patrimoine et de la limiter à ladite zone tampon.

Nonobstant, l'on doit se poser la question si le simple fait de sortir la cité de la zone protégée est suffisant. N'oublions pas que la définition de la zone tampon ne signifie pas que les critères de l'UNESCO ne s'appliquent plus. A lire les avis des experts consultés, qui déplorent que le plateau du St-Esprit ne fasse pas partie de la zone patrimoine, l'on peut s'attendre à ce que ces avis négatifs soient maintenus, même après les modifications mineures sur le projet actuel. Citons à cet effet l'expert Michel Jantzen:

„On ne peut que regretter que l'UNESCO ait été consulté sur ce projet alors qu'il est très avancé. Dans le cas présent, la recherche d'un compromis semble vaine. Si le projet doit se réaliser sur ce site, il ne peut se faire qu'au prix des inconvénients déjà indiqués. Une réduction du programme, si elle est envisageable, ne semble pas régler la question: elle n'épargnerait pas le paysage et ne répondrait plus aux besoins exprimés.“

*

LES BESOINS D'UNE EXTENSION FUTURE

Une des principales objections contre le projet, outre celles d'ordre architectural, a été celle relative à l'extension ultérieure de la Cité judiciaire. Aux yeux des opposants au projet l'évolution actuelle de l'activité judiciaire, et à plus forte raison celle liée à la perspective des „700.000 habitants“, laisserait prévoir que dès son achèvement la Cité judiciaire s'avérerait déjà trop exiguë pour répondre aux besoins de la magistrature. Cette impasse serait encore accentuée par une éventuelle réduction du programme de construction.

Mme la ministre des travaux publics a énuméré un certain nombre de bâtiments aux alentours du plateau du St-Esprit qui pourraient le cas échéant être utilisés à des fins d'extension de la cité. Il s'agirait notamment des Archives nationales, dont le siège est sensé être transféré sur le site de Belval-Ouest dans une perspective de moyen terme, ainsi que différents immeubles utilisés actuellement par la Chambre des député-e-s. Les détracteurs du projet font valoir que ces extensions, si elles ne sont pas déjà acquises a priori, ne feront qu'accroître le caractère administratif d'une vieille ville qui risque d'être encore plus vidée après 18 heures qu'elle ne l'est déjà à l'heure actuelle.

Dans un deuxième temps, un compromis entre les réticences sur le site du St-Esprit et la revendication d'un site complètement nouveau a été suggéré sous forme d'une séparation entre deux ou plusieurs

sites. Une cité judiciaire à dimensions réduites sur le plateau du St-Esprit et un deuxième site complémentaire pouvant renfermer d'autres services de l'administration judiciaire. S'il appartient à la magistrature concernée de juger si une séparation de sites ne risque pas d'entraver le bon déroulement des travaux, l'on peut toutefois préférer d'emblée une solution cohérente et intégrale à un saucissonnage précaire, sous condition évidemment qu'une extension ultérieure soit possible sans grands problèmes.

*

LES CONCLUSIONS DE LA REUNION DES COMMISSIONS COMPETENTES DU PARLEMENT

Si la réunion jointe des commissions des travaux publics, de la justice et de la culture du parlement n'a pas apporté des éléments nouveaux, du moins pour les parlementaires qui avaient lu toutes les pièces du dossier, elle n'en faisait pas moins apparaître un malaise général au sein de pratiquement toutes les fractions parlementaires.

L'on peut a posteriori déplorer le fait que la présidence de la commission n'ait pas permis une confrontation directe entre les vues de l'architecte et celles des opposants au projet.

Notons en marge que suite à plusieurs questions relatives à des forages d'essai qui auraient été entrepris sur le site du plateau du St-Esprit pour analyser sa stabilité géologique, des déclarations contradictoires de l'architecte et de l'Administration des bâtiments publics laissent une certaine confusion sur la question de savoir si de tels forages avaient été entrepris ou non et à quels résultats ils avaient ou auraient mené.

*

L'ALTERNATIVE PROPOSEE PAR LE CONSEIL ECHEVINAL DE LA VILLE DE LUXEMBOURG

Fin septembre 2001, le Conseil échevinal de la Ville de Luxembourg déclare pouvoir offrir sans délais un site alternatif au plateau du St-Esprit. En effet, depuis l'ouverture de la Rocade de Bonnevoie et le recouvrement de la voie de chemin de fer, les espaces dits „îlots de la Rocade“ sont restés en jachère. Sur l'îlot B, il y a certes eu un début de chantier pour la construction de différents immeubles, dont un hôtel. Mais à l'heure actuelle, les travaux sont arrêtés. Suite à la déclaration de M. le bourgmestre, il apparaît plus ou moins clairement qu'aucune option sérieuse n'est actuellement prise sur l'îlot A, dont la Ville est majoritairement propriétaire, et que les promoteurs privés de l'îlot B ne seraient pas opposés à l'implantation d'une partie de la Cité judiciaire sur une partie de cet îlot.

Le plan d'aménagement particulier de la Rocade de Bonnevoie approuvé par le conseil communal de la Ville de Luxembourg en date du 9 juillet 1993 fait apparaître des surfaces utilisables importantes:

Ilot A situé au croisement de la Rocade et le bd d'Avranches: 16.645 m² (propriété de la Ville) et 10.540 m² (propriétaires particuliers prêts à céder leurs terrains),

Ilot B défini par la rue du Fort Neipperg, la Rocade, la rue du Laboratoire et la rue Bender: cet espace est prévu pour la construction d'un important complexe hôtelier. Une partie serait toutefois utilisable à d'autres fins,

Ilot C défini par la Rocade, la rue de Bonnevoie et la limite arrière des terrains de la rue du Fort Neipperg et de la rue Bender: cet espace appartient à la Ville qui le garde comme réserve pour des services administratifs. Surface totale: 17.620 m².

Si l'on se rend à l'évidence que l'îlot A à lui seul présente une surface utilisable de 27.000 m² et qu'on ajoute une partie de l'îlot B, on arrive aisément aux 30.000 m² cités par M. le bourgmestre.

Les possibilités d'extension sont également considérables. Il ne faut pas oublier que le gouvernement a décidé d'établir le Laboratoire national à Dudelange. Les structures actuelles, situées entre le siège de la Police grand-ducale et les îlots de la Rocade, pourront donc être utilisées dans une perspective de moyen terme.

*

LES ATOUS DE L'ALTERNATIVE ROCADE

Même sans avoir dû entrer en concurrence avec le site du plateau du St-Esprit, le site alternatif de la Rocade présente des atouts majeurs, tant du point de vue urbanistique que du point de vue fonctionnel. Rappelons que des arguments pertinents avaient déjà été avancés dans les exposés des motifs de différentes propositions de loi relatives à l'aménagement des Rotondes et des ateliers des CFL, un espace très proche de celui des îlots de la Rocade. Rappelons aussi qu'à l'époque la Ville avait déjà proposé ce site d'une façon informelle aux promoteurs du cinéma Utopia en vue de l'implantation du complexe Utopolis sur ce site.

D'abord l'accès au site est des plus faciles en comparaison avec d'autres emplacements dans la ville de Luxembourg. La gare centrale est à 50 m, les principales lignes d'autobus urbains et régionaux à 100 m. L'accès en voiture par la Rocade de Bonnevoie est certes difficile aux heures de pointe, mais ceci est endémique partout en ville. En dehors des heures de pointe, l'accès par la Rocade est relativement aisé. Pour ce qui est des emplacements de parking, il n'y a sans doute aucun lieu en ville où les capacités sont aussi grandes. D'abord le parking „Neipperg“ (800 emplacements) qui actuellement n'est jamais complet, le nouveau parking Rocade, dont une partie pourrait être utilisée comme parking de la Cité judiciaire. En plus, l'îlot B de la Rocade renferme un potentiel pour un parking souterrain supplémentaire.

L'intégrité du site est également un argument de taille. Si l'on croit les indications du Conseil échevinal, rien que l'îlot A à lui seul serait de taille à accueillir la surface prévue par le projet initial.

Si d'aucuns ont cru bon mettre en doute le statut et la bonne réputation du quartier autour de la Rocade, l'on ne peut arguer contre la situation urbanistique particulièrement avantageuse du site. Outre la proximité de la Gare centrale et du quartier commercial de la Gare, la proximité du centre ville est un argument supplémentaire. En plus, une architecture adaptée au contexte urbain avoisinant pourrait créer un nouveau „landmark“ de l'autre côté de la Pétrusse, où l'alignement de bâtiments somme toute banals des deux côtés de l'avenue de la Gare n'est pas particulièrement impressionnant. Un bâtiment représentatif et original sur l'aboutissement de la Rocade constituerait un événement historique marquant dans le développement urbanistique de cette partie de la ville.

La revalorisation du quartier sis entre la gare et Bonnevoie est un autre argument de taille. Rappelons la détermination et du gouvernement et de la Ville d'intégrer l'aménagement de l'îlot des deux rotondes dans un concept d'aménagement urbanistique global et cohérent. Prévoir une première implantation d'une des administrations les plus importantes du pays à cet endroit ouvrirait de nouvelles perspectives pour le développement culturel et social de l'espace des rotondes.

A côté de la revalorisation par des bâtiments à vocation culturelle, sociale ou administrative, il ne faut pas sous-estimer les impacts connexes de ces implantations. Outre sa vocation de quartier résidentiel, les rues adjacentes du quartier de Bonnevoie pourront récupérer une partie de leurs petits commerces et locaux de restauration suite à l'implantation d'une importante infrastructure administrative. Les mêmes réflexions valent pour le quartier de la Gare: en aménageant habilement les liaisons piétonnes entre la Cité judiciaire (et l'espace des rotondes) et la place de la Gare et l'avenue de la Gare, il sera possible de donner un second souffle à la vie commerciale et conviviale de ce quartier sensible. Enfin, l'établissement d'un bon nombre d'études d'avocats dans les alentours contribuera également à rehausser l'image professionnelle des quartiers de Bonnevoie et de la Gare.

*

L'ACCELERATION DE LA PROCEDURE DE CONSTRUCTION

La question qui se pose actuellement est celle de savoir si le changement de site préconisé par la présente proposition de loi risque ou ne risque pas de retarder une nouvelle fois le début des travaux sur le chantier de la future Cité judiciaire.

Un argument contre le changement de site est bien sûr la nouvelle procédure législative. Si la procédure législative proprement dite ne constitue dans l'avancement de travaux publics qu'une étape relativement courte, il n'en reste pas moins que la loi votée pouvait au moins se prévaloir d'un projet d'aménagement architectural somme toute achevé, tandis que la présente proposition n'en prévoit pas. Il est certes à vérifier si les plans cités ne sont pas transposables – du moins dans une mesure comparable à celle souvent acceptée sur d'autres projets de construction – sur le nouveau site. D'ailleurs faut-il

noter qu'aucune référence à des plans annexés ne figure dans le texte de la loi du 6 avril 1999 et que selon une réponse du directeur de l'administration des bâtiments publics à la FFGL („Frënn vun der Festungsgeschicht Lëtzebuerg“) du 26 janvier 2000 „aucun plan définitif du projet sous rubrique n'a été arrêté à ce jour“. Ceci près de 10 mois après le vote à la Chambre!

Au cas où une partie importante des plans du projet actuel pourraient être adaptés aux nouvelles données géographiques, rien n'empêche donc l'architecte actuel de remanier son projet, même si d'un point de vue fondamental il était logique de procéder à un concours d'architectes. Vu l'urgence du projet, il y a lieu de montrer quelque flexibilité.

De toute façon doit-on s'attendre à ce que, suite aux fouilles archéologiques et suite aux réticences de l'UNESCO et de la Ville de Luxembourg, le début du chantier soit encore une fois retardé même si le projet actuel est entièrement ou partiellement maintenu.

Toutes ces raisons parlent pour un traitement efficace de la présente proposition de loi dans les procédures du parlement. Le début du chantier sur la Rocade de Bonnevoie pourra être envisagé pour l'année 2002 et l'achèvement sera sans doute plus rapide que pour la variante plus difficile du plateau du St-Esprit.

