

N° 4717²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

relatif à l'adaptation budgétaire des projets de construction
Campus Geesseknäppchen, Centre pénitentiaire, Musée d'Art Moderne
Grand-Duc Jean et Centre National Sportif et Culturel

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRAVAUX PUBLICS

(23.5.2001)

La Commission se compose de: M. Nicolas STROTZ, Président-Rapporteur; MM. Niki BETTENDORF, Willy BOURG, Gusty GRAAS, Ady JUNG, Jean-Pierre KOEPP, Nico LOES, Jos SCHEUER, John SCHUMMER, Mme Renée WAGENER et M. Georges WOHLFART, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

En date du 27 octobre 2000, le Ministre des Travaux publics a déposé le projet de loi sous référence à la Chambre des Députés. Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs et une annexe d'ordre budgétaire concernant les quatre projets.

Lors d'une réunion jointe avec la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports en date du 21 février 2001, la Commission des Travaux publics a désigné son Président, M. Nicolas STROTZ, comme Rapporteur.

En date du 13 mars 2001, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Lors de la réunion du 26 mars 2001, la Commission des Travaux publics a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

En date du mercredi 23 mai 2001, la Commission des Travaux publics a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**A. Les principes d'un projet de construction d'envergure***a. Le fondement juridique*

L'article 99 de la Constitution dispose que „... *Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doit être autorisé par une loi spéciale ...*“.

Cette disposition constitutionnelle consacre le principe du contrôle parlementaire de l'exécutif en matière financière. Ce texte de création purement luxembourgeoise trouve son origine dans la Constitution de 1868 et a été modifié par la loi du 16 juin 1989 portant révision de l'article 99, troisième et quatrième phrases de la Constitution.

Avant la réalisation d'un projet de construction d'envergure, le Gouvernement est obligé de soumettre le projet au vote législatif. Cela implique l'établissement d'un projet de construction compor-

tant une estimation de la dépense. L'Administration des Bâtiments publics est en charge de soumettre au Ministre des Travaux publics les projets établis sous sa régie documentant, d'une part, l'ouvrage à réaliser et, d'autre part, le coût plafond de l'opération.

b. Les procédures

Dans le contexte des dépassements de crédit dans différents projets de construction, le Ministère des Travaux publics a commandé auprès d'Arthur Anderson une étude sur les procédures à suivre dans le cadre de projets d'investissements d'envergure. Dans ce contexte, Arthur Anderson a recensé cinq grandes étapes procédurales, à savoir:

- l'étude préliminaire,
- l'avant-projet sommaire,
- l'avant-projet détaillé,
- le projet d'exécution
- l'exécution et la clôture du projet.

Cette démarche implique, d'une part, une procédure longue tant au niveau administratif qu'au niveau technique et, d'autre part, une procédure complexe essentiellement en raison du nombre important d'intervenants.

C'est au terme de la deuxième étape que le projet est soumis à la Chambre des Députés, ce qui s'explique par les considérations suivantes. D'abord, le Gouvernement veut impliquer le législateur le plus tôt possible dans la décision. Ensuite, il y a le souci de maintenir les frais d'études préalables dans des limites acceptables.

L'inconvénient de cette démarche réside dans le fait que le degré de définition assez sommaire du projet de construction lors de l'établissement du projet de loi ne va pas toujours de pair avec le caractère contraignant de la notion de coût plafond de la loi d'autorisation. Déjà dans le passé, on a pu constater à plusieurs reprises que l'enveloppe budgétaire de certains projet n'a pas pu être respectée lors de la réalisation.

D'après le Gouvernement, les surcoûts ont essentiellement trois origines, à savoir:

- la sous-évaluation du coût de construction, résultant le plus souvent soit d'un ciblage trop restrictif de l'enveloppe budgétaire, soit d'une sous-évaluation des difficultés techniques;
- le développement des technologies et l'évolution réglementaire, notamment en matière de sécurité et d'environnement;
- l'évolution programmatique des projets de construction, notamment en raison d'événements imprévisibles de nature politique, économique, sociale ou autre.

B. Les projets de construction en cause

L'actuel Ministre des Travaux publics a informé la Commission des Travaux publics des dépassements de crédits pour les quatre projets en cause et a déposé un projet de loi portant adaptation budgétaire.

a. Le financement

L'objet du présent projet de loi est d'autoriser le Gouvernement à adapter les enveloppes financières antérieurement arrêtées pour les quatre projets de construction déterminés aux montants suivants, à savoir:

- le Campus Geesseknäppchen (loi du 6 mars 1996): 653.000.000 LUF;
- le Centre National Sportif et Culturel (loi du 2 mai 1996): 578.000.000 LUF;
- le Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean (loi du 17 janvier 1997): 478.000.000 LUF;
- le Centre Pénitentiaire de Schrässig (loi du 27 juillet 1997): 473.000.000 LUF.

Il en résulte qu'un montant total de 2.182.000.000 LUF servira à adapter les dépenses à l'évolution réelle et actuelle des chantiers respectifs. Le financement des projets de construction se fera par le biais:

- du Fonds d'investissements publics administratifs, en ce qui concerne le Centre Pénitentiaire de Schrässig;

- 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 locatifs de tels immeubles, en ce qui concerne le Campus Geesseknäppchen, le Centre National Sportif et Culturel et le Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean.

b. Les travaux

Le projet de loi précité énumère les travaux qui ont été rendus nécessaires notamment à cause de sous-estimations, de changements de programme et d'autres imprévus.

b-1. Le Campus Geesseknäppchen

Le projet de loi sous rubrique a dû prévoir la construction d'un parking souterrain supplémentaire dans la mesure où le projet initial comportait une capacité de stationnement insuffisante. Suite à un changement de programme relatif au 5e lycée, dénommée „Lycée Aline-Mayrisch“, le volume bâti est accru pour aménager notamment des ateliers techniques et une bibliothèque avec archives spéciales. Dans ce contexte, il convient de mentionner également les modifications au niveau des aménagements extérieurs et des équipements spéciaux.

b-2. Le Centre pénitentiaire de Schrassig

Suite à des évasions de prisonniers, le Gouvernement a dû renoncer au concept dit sans barreaux évitant le syndrome de cage et de camps carcéral au profit d'un concept de sécurité plus contraignant et démonstratif. Cela se traduit par la mise en place des enceintes de sécurité successives et complémentaires pour l'ensemble du centre pénitentiaire. Dans ce contexte, il convient de mentionner également la modernisation du système vidéo surveillance ainsi que l'aménagement de grilles de fenêtres. En plus, le concept du sas d'entrée a été modifié pour permettre un contrôle plus efficace.

Le travail dans les établissements pénitentiaires favorise la resocialisation des détenus et contribue à la paix sociale à l'intérieur de l'établissement. Le projet initial prévoyait la construction d'ateliers fonctionnant en sous-traitance d'entreprises privées, ce qui posait le problème de la continuité de l'activité. Le présent projet veut garantir des débouchés plus stables. Le choix de l'activité s'est orienté vers la blanchisserie, secteur qui ne nécessite pas au niveau de la main-d'oeuvre des formations spécifiques. Afin d'éviter des doubles emplois, il est prévu dans l'enceinte de la prison une grande buanderie commune avec les établissements hospitaliers, d'une capacité de 25 tonnes/jour. Ceci nécessite une augmentation du parc des machines initialement prévu ainsi qu'une augmentation des surfaces d'exploitation de la buanderie. Il convient de tenir également compte des exigences réglementaires notamment au niveau de l'hygiène du travail et du confort ...

b-3. Le Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean

Dans le contexte d'une évolution fonctionnelle du projet, une augmentation de certaines surfaces et du volume de construction, des modifications de l'organisation de certains espaces ainsi que des changements au niveau de diverses installations se sont révélés nécessaires. A titre d'exemple, il convient de mentionner l'aménagement de locaux de stockage et la modification de la zone d'entrée. Enfin, il convient de noter que l'évolution technique et architecturale a été essentiellement conditionnée par des modifications devenues nécessaires dans le cadre des autorisations. Finalement, il y a lieu de relever que le devis complémentaire ne contient pas les aménagements extérieurs qui feront partie d'un projet de loi à part regroupant l'ensemble des aménagements extérieurs à réaliser autour du Fort Thüngen.

b-4. Le Centre National Sportif et Culturel

Le projet initial a dû subir des modifications en raison des adaptations technologiques devenues nécessaires au cours du développement des études. A titre d'exemple, les portées exceptionnelles de l'ouvrage nécessitent une adaptation technique au niveau des coques et des façades. En plus, l'implantation de la cogénération et du parking souterrain rend nécessaire des interventions au niveau de la zone d'entrée et du gros oeuvre. Enfin, il convient d'établir un programme de l'équipement et de mettre en place un système multimédia performant. Finalement, il a été décidé de construire des aménagements extérieurs non compris dans la loi d'autorisation.

C. L'analyse de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat critique le projet de loi sous référence comme suit: „... de telles anomalies sont intenables et sont contraires à une gestion en bon père de famille des deniers publics. Aussi la transpa-

rence des finances publiques et partant l'intérêt du contribuable exigent-ils que les ministères et administrations compétentes et responsables agissent promptement pour remédier à de tels dysfonctionnements en mettant en oeuvre tous les moyens nécessaires pour instituer une procédure expéditive, tout en respectant les dispositions légales et réglementaires en vigueur et les prérogatives de contrôle de la Chambre des députés.

Toutefois, la Haute Corporation marque son accord avec le projet de loi sous examen „pour ne pas retarder la mise en service des établissements concernés“.

La Commission des Travaux publics estime que les montants prévus par le projet de loi sous examen sont considérables. Toutefois, elle est d'avis que le terme utilisé par le Conseil d'Etat, „dysfonctionnement“, est déplacé, ceci au vu des explications fournies par le Gouvernement relativement aux raisons et origines des surcoûts.

La Commission de Travaux publics constate que les dépassements de crédit sont imputables au gouvernement précédent dans la mesure où ses services ont élaboré les quatre projets de construction, projets qui par la suite ont dû faire l'objet d'adaptations. C'est l'actuel Ministre des Travaux publics qui, après avoir pris connaissance des faits, a pris l'initiative d'informer la Commission des Travaux publics, de faire le point sur les projets en question et de présenter en due forme un nouveau projet de loi. La commission a insisté sur le fait qu'elle doit être mise au courant de tout changement de programme de construction qui intervient après l'adaptation d'un projet de loi par la Chambre des Députés.

A l'avenir, il n'est pas à exclure que d'autres projets de construction présenteront des dépassements budgétaires. Il faut donc trouver des mécanismes pour faire face à de telles situations. Dans ce contexte, il convient de noter que les instances compétentes, comme par exemple la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et la Commission des Travaux publics, la Cour des Comptes, le Ministre des Travaux publics et le Ministre du Budget, sont actuellement saisis de la problématique en vue d'élaborer des solutions. Une discussion en détail de la problématique dépasserait le cadre de ce projet de loi. La Commission des travaux publics voudrait toutefois relever qu'une décision sur les procédures administratives et législatives à suivre en cas de dépassement des devis approuvés par la Chambre des Députés devra être arrêtée dans les meilleurs délais.

*

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1 à 4

Ces articles ont pour objet, d'une part, d'autoriser le Gouvernement à adapter les dépenses pour les quatre projets de construction précités et, d'autre part, de fixer le montant maximal des dépenses.

Le Conseil d'Etat propose de libeller les différents montants également en euros, proposition acceptée par la Commission des Travaux publics.

Articles 5 et 6

Ces articles ont pour objet de fixer le mode de financement des quatre projets en question. Ni le Conseil d'Etat, ni la Commission des Travaux publics n'ont à formuler des observations.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Commission des Travaux publics invite la Chambre des Députés à voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI
relatif à l'adaptation budgétaire des projets de construction
Campus Geesseknäppchen, Centre pénitentiaire, Musée d'Art Moderne
Grand-Duc Jean et Centre National Sportif et Culturel

Art. 1er.– Le Gouvernement est autorisé à adapter en termes réels les dépenses concernant la loi du 27 juillet 1997 relative à une deuxième extension du Centre pénitentiaire de Schrassig.

Les dépenses résultant de l'adaptation du projet visé par la loi du 27 juillet 1997 précitée ne peuvent pas dépasser la somme de 473.000.000 LUF (11.725.363,72 euros) sans préjudice de l'incidence des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Art. 2.– Le Gouvernement est autorisé à adapter en termes réels les dépenses concernant la loi du 6 mars 1996 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction de bâtiments pour le nouveau lycée de Luxembourg et l'American International School ainsi que d'une structure d'accueil pour les élèves et d'un complexe sportif dans le cadre du campus scolaire Geesseknäppchen.

Les dépenses résultant de l'adaptation du projet visé par la loi du 6 mars 1996 précitée ne peuvent pas dépasser la somme de 653.000.000 LUF (16.187.447,17 euros) sans préjudice de l'incidence des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Art. 3.– Le Gouvernement est autorisé à adapter en termes réels les dépenses concernant la loi du 2 mai 1996 autorisant la construction d'un Centre national sportif et culturel à Luxembourg-Kirchberg.

Les dépenses résultant de l'adaptation du projet visé par la loi du 2 mai 1996 précitée ne peuvent pas dépasser la somme de 578.000.000 LUF (14.328.245,73 euros) sans préjudice de l'incidence des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Art. 4.– Le Gouvernement est autorisé à adapter en termes réels les dépenses concernant la loi du 17 janvier 1997 relative à la construction du Musée d'art moderne Grand-Duc Jean à Luxembourg-Kirchberg.

Les dépenses résultant de l'adaptation du projet visé par la loi du 17 janvier 1997 précitée ne peuvent pas dépasser la somme de 478.000.000 LUF (11.849.310,48 euros) sans préjudice de l'incidence des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Art. 5.– Le financement du projet de construction visé à l'article 1er se fera par le biais du fonds d'investissements publics administratifs.

Art. 6.– Le financement des projets de construction visés aux articles 2, 3 et 4 se fera 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 locatifs de tels immeubles.

Luxembourg, le 23 mai 2001.

Le Président-Rapporteur,
Nicolas STROTZ

