

N° 5476¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 6 avril 1999 relative à la construction d'une
cité judiciaire au plateau du St-Esprit à Luxembourg**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.6.2005)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 12 mai 2005.

Le projet, élaboré par le ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs comprenant le devis estimatif des dépenses définitives à assumer, les plans de construction y afférents et la fiche financière prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

L'autorisation demandée est exigée en conformité avec l'article 99 de la Constitution.

*

La loi du 6 avril 1999 relative à la construction d'une Cité judiciaire au plateau du St-Esprit à Luxembourg a autorisé le Gouvernement „à faire procéder à la construction d'une Cité judiciaire sur le plateau du Saint-Esprit à Luxembourg“ (art. 1er). Les dépenses relatives à ces travaux de construction et d'aménagement avaient été arrêtées à 3.970.000.000.- francs (\pm 99.250.000.- euros), sans préjudice de l'incidence des hausses légales des prix à intervenir jusqu'à leur achèvement (art. 2).

D'après l'exposé des motifs, différentes adaptations et remaniements du projet initial ont été nécessaires pour recevoir, d'une part, l'aval de l'UNESCO et des experts d'ICOMOS et l'accord de la ville de Luxembourg, d'autre part, pour la réalisation de la Cité judiciaire. Il est évident que ces multiples réadaptations et modifications ont entraîné des répercussions sur l'enveloppe budgétaire fixée par la loi du 6 avril 1999 précitée.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, les raisons principales sinon exclusives de ces surcoûts seraient dues à la réalisation d'une crypte archéologique ainsi qu'à la restructuration du parking existant et projeté à la suite des modifications y relatives de l'implantation de différents bâtiments de la future Cité judiciaire.

Et les mêmes auteurs de préciser que

„Les éléments principaux à l'origine de ces surcoûts se résument ainsi:

- mise en place d'une dalle de répartition des charges au-dessus du parking existant
- restructuration et rénovation du parking existant
- déménagement provisoire des documents des „Archives Nationales“ situés actuellement aux 3e et 4e sous-sols du parking existant
- conversion des surfaces archives ainsi libérées et transformation en places de stationnement
- réorganisation et modification du nouveau parking projeté
- frais de location d'emplacements de parking non disponibles durant la durée des travaux
- réalisation de pieux forés et d'une dalle en béton post-contraint pour l'aménagement de la crypte archéologique
- augmentation des surfaces hors-sol

- aménagement et équipement complet des surfaces de réserves initialement prévues
- aménagement d'une passerelle piétons provisoire."

*

Le Conseil d'Etat, en présence des observations fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, continue à estimer que celui-ci a en fait pour unique objet d'adapter l'enveloppe budgétaire arrêtée par la loi du 6 avril 1999 relative à la construction d'une Cité judiciaire au plateau du St-Esprit à Luxembourg à l'évolution réelle du chantier quels qu'en soient les éléments en cause. Aussi doit-il s'étonner que le ministère et l'administration publique compétents n'aient pas retenu la procédure employée dans un passé récent pour des dossiers similaires, assez nombreux il est vrai (cf. lois relatives aux adaptations budgétaires des projets de construction Campus Geesseknäppchen, Centre pénitentiaire, Musée d'art moderne Grand-Duc Jean, Centre national sportif et culturel, Parc Hosingen – Centre écologique, Liaison routière avec la Sarre, Centre de recherche Henri-Tudor et Centre de technologie de l'Education, réaménagement de la Croix de Gasperich, réaménagement du carrefour formé par l'A4 et la rue de Merl moyennant la construction d'un giratoire avec passage souterrain, Salle de Concert à Luxembourg-Kirchberg notamment).

Si les auteurs étaient par contre convaincus que les modifications, adaptations et autres réadaptations apportées au projet initial étaient tellement importantes et significatives au point d'en modifier complètement l'esprit et le parti architectural, l'intervention du législateur aurait certainement dû intervenir à l'époque de ces décisions et non après coup, comme c'est le cas en l'espèce.

De même, le Conseil d'Etat, quant à la crypte archéologique à réaliser, se demande si d'autres aménagements n'auraient pas pu, à moindre coût, assurer la sauvegarde et la mise en valeur des vestiges d'un ancien couvent remontant au XIII^e siècle. Ainsi, l'aménagement dans le cadre de la Cité judiciaire d'une salle facilement accessible au grand public, munie des équipements didactiques, informatiques et autres n'aurait-elle pas pu et su assumer de façon adéquate cette mission (maquettes, esquisses, plans, photos ...)?

Le Conseil d'Etat doit d'ailleurs renvoyer dans ce contexte à l'exposé des motifs même qui souligne qu',il est à préciser que la présente loi tient compte uniquement des dépenses occasionnées par les travaux de gros œuvre fermé de la future crypte archéologique". Aussi l'aménagement et l'organisation de cette crypte entraînent-ils des dépenses que les auteurs du présent projet de loi n'évaluent pas, celles-ci relevant du budget du ministère de la Culture.

Le Conseil d'Etat estime cependant qu'une gestion responsable des deniers publics exige d'ores et déjà une estimation de ces dépenses supplémentaires aux fins de permettre d'arrêter de façon précise la totalité des dépenses à assumer dans le cadre du projet de la Cité judiciaire.

*

Le Conseil d'Etat, s'il peut admettre à la rigueur le caractère imprévu de certaines dépenses, doit cependant remarquer que le projet sous avis n'est guère compatible avec une conception, préparation et planification sérieuses d'un projet de construction d'une telle envergure. En effet, les surcoûts évalués à apporter au projet initial s'élèvent à environ 25.950.000.- euros (indice des prix de la construction au 1er avril 1998).

Le Conseil d'Etat renvoie quant à la gestion responsable des deniers publics à ses avis concernant l'adaptation budgétaire de différents projets de construction, ceci d'autant plus qu'en l'espèce le projet en cours de réalisation ne ressemble que de loin à celui qui avait initialement été autorisé, même si l'exposé des motifs explique l'augmentation des dépenses par le seul aménagement de la crypte archéologique (cf. *doc. parl. No 4717¹, sess. ord. 2000-2001, No 4876¹, sess. ord. 2001-2002, No 5266¹, sess. ord. 2003-2004, No 5267¹, sess. ord. 2003-2004, No 5102¹, sess. ord. 2002-2003, No 5365¹, Ire sess. extraord. 2004, No 5413, sess. ord. 2004-2005*).

Cette liste ne semble pas être définitive et malgré les rappels et autres critiques itératives du Conseil d'Etat, la fixation des responsabilités en cause et des mesures ou sanctions appropriées à appliquer en conséquence n'est toujours pas intervenue en dépit de la demande plus rigoureuse préconisée et proposée récemment par le ministre compétent avec l'aval de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés.

*

Le Conseil d'Etat, vu l'ampleur des dépenses supplémentaires, espère que toutes les dépenses relatives au projet de construction de la Cité judiciaire, à part l'aménagement proprement dit de la crypte archéologique, ont été identifiées et surtout ont été évaluées correctement par les auteurs, car il est évident qu'un nouveau dépassement, voire toute modification du montant total arrêté nécessiteront une nouvelle autorisation du législateur.

Le Conseil d'Etat, compte tenu de son avis du 10 novembre 1998 (cf. *doc. parl. No 4460¹, sess. ord. 1998-1999*), de l'état du chantier et des observations ci-dessus, marque son accord avec le projet de loi sous avis tout en en relevant l'ampleur financière. Il prend acte de ce que „les adaptations budgétaires de la présente loi n'engendreront pas de frais de consommation et des frais d'entretien et de maintenance supplémentaires par rapport au projet initial“.

Cependant, d'après l'exposé des motifs, les surcoûts seraient engendrés entre autres par des frais de location d'emplacements de parking non disponibles durant la durée des travaux et donc répercutés 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.

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.

Le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet 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.

Le texte de l'article unique donne lieu aux observations suivantes: Bien que le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs du projet sous réserve des observations qui précèdent, il recommande de retenir un prix rattaché à une valeur indiciaire aussi récente que possible. Aussi y a-t-il lieu de remplacer le montant actuellement arrêté par celui qui correspond à la dernière valeur connue de l'indice semestriel des prix de la construction au moment du vote de la loi. A ces fins, il peut d'ores et déjà marquer son accord à la modification du texte à intervenir.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

