

N° 5476⁵**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**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRAVAUX PUBLICS

(7.7.2005)

La Commission se compose de: M. Lucien CLEMENT, Président; M. Marcel SAUBER, Rapporteur; Mme Anne BRASSEUR, MM. Emile CALMES, Fernand DIEDERICH, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Robert MEHLEN, Jos SCHEUER, Roland SCHREINER et Mme Nelly STEIN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 23 mai 2005, Monsieur le Ministre des Travaux publics Claude Wiseler a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un devis estimatif des dépenses supplémentaires ainsi que des plans de construction.

En date du 12 mai 2005, le projet de loi a été transmis au Conseil d'Etat qui a émis son avis le 21 juin 2005.

Dans sa réunion du 1er juin 2005, la Commission des Travaux publics a désigné son rapporteur en la personne de Monsieur Marcel Sauber. Au cours de la même réunion, la Commission a procédé à l'examen du texte. L'avis du Conseil d'Etat a fait l'objet de la réunion du 29 juin 2005.

Le présent rapport a été analysé et adopté dans la réunion du 7 juillet 2005.

*

II. OBJET DE LA LOI

Par la loi du 6 avril 1999¹, le Gouvernement a été autorisé à faire procéder à la construction d'une Cité judiciaire sur le plateau du Saint-Esprit à Luxembourg. A l'époque, les dépenses occasionnées ont été estimées à un montant total de 99.250.000.- euros. Le présent projet de loi modifie l'article 2 de la loi du 6 avril 1999 en portant les dépenses occasionnées à 125.200.000.- euros, soit une augmentation de 25.950.000.- euros. Cette augmentation s'explique par des adaptations et remaniements nécessaires afin de garantir une intégration plus harmonieuse dans le tissu urbain de la Ville de Luxembourg.

*

1 Document parlementaire No 4460.

III. ASPECTS TECHNIQUES

Entre juillet 2000 et décembre 2004, le projet de construction de la cité judiciaire a dû être adapté à plusieurs reprises, et ce suite aux avis de l'UNESCO, ainsi que du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), qui, tous les deux, s'opposaient notamment à l'opacité et la densité du projet aussi bien au niveau de la construction qu'au niveau de la silhouette de la Vieille Ville. Les responsables de la Ville de Luxembourg se sont notamment heurtés à la surexploitation du site et ont plaidé pour un remaniement et une simplification du langage architectural des façades ainsi que pour l'abandon du bâtiment „Tour des vents“.

S'y ajoute la découverte de vestiges d'un ancien couvent remontant au 13^e siècle qui mérite sa sauvegarde et sa remise en valeur. Eu égard à ces considérations, l'implantation et les gabarits des différents bâtiments du projet initial ont dû être modifiés et réadaptés afin de se conformer aux recommandations et observations émises par les experts d'ICOMOS. Notons à cet égard que le parlement luxembourgeois, par le biais des commissions de la Culture, des Travaux publics et de la Justice, a été à tout moment associé aux différentes modifications et adaptations du projet. La Ville de Luxembourg a émis son autorisation définitive de bâtir le 3 décembre 2002.

Il ressort de ce qui précède que les surcoûts liés essentiellement à la réalisation d'une crypte archéologique ainsi qu'aux travaux de restructuration du parking existant qui s'imposaient suite aux modifications forcées et incontournables de l'implantation des différents bâtiments, ont eu leurs répercussions sur l'enveloppe budgétaire finale du projet.

Afin de remédier aux craintes exprimées, le projet de construction a donc subi un certain nombre de remaniements qui se laissent résumer comme suit:

- Le bâtiment du Parquet du Tribunal d'Arrondissement a été remanié de par sa forme et implanté entièrement dans la zone tampon, sur la dalle du parking souterrain existant, alors qu'avant il empiétait sur la zone protégée.
- Le bâtiment du Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) a été abandonné. Il est envisagé de l'intégrer ultérieurement dans le bâtiment existant des Archives Nationales qui seront délogées dans un nouveau bâtiment projeté à Esch/Belval dans le cadre du projet „Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation“. Notons encore que par la suppression du bâtiment SCAS (Bâtiment A du projet de 1999), les surfaces hors-sol des autres bâtiments ont augmenté de 2.623 m².
- Le „Tribunal de Jeunesse“ empiétant également sur la zone protégée de la ville change, lui aussi, totalement d'emplacement et de forme; il vient prolonger le bâtiment du Parquet du Tribunal d'Arrondissement, tout en restant séparé de ce dernier. De cette façon, il a été possible de faire disparaître les bâtiments du SCAS et du Tribunal de Jeunesse de la zone fortement exposée du plateau du St-Esprit.
- Le bâtiment de la Justice de Paix a subi des modifications et son implantation a été légèrement décalée à l'extérieur de la zone protégée.
- La vue en plan des „Locaux Communs“ a été réaménagée afin de garantir une certaine distance par rapport au Monument du Souvenir National.
- Le projet de la „Tour des Vents“, projeté à l'emplacement actuel de l'ascenseur reliant le plateau à la vallée du Grund, a été abandonné et remplacé par un pavillon de moindre hauteur.
- Le remaniement et l'augmentation du gabarit de la tour octogonale du Tribunal d'Arrondissement devenaient par la suite nécessaires afin d'y accueillir les installations de la centrale de cogénération, dont l'aménagement était initialement prévu sous la „Tour des vents“.
- Afin de tenir compte des recommandations faites par l'ICOMOS et le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, une partie du parking projeté a été enlevée afin d'y aménager une crypte archéologique permettant la sauvegarde et la mise en valeur des vestiges découverts de l'ancien cloître remontant au 13^e siècle. La surface concernée par la crypte est de 60 x 46 mètres et se trouve en partie est du plateau du St-Esprit à l'endroit du parking projeté. La surface du parking, qui sera aménagé sur quatre niveaux souterrains, a été considérablement réduite et un niveau supplémentaire a été construit afin de limiter la perte d'emplacements. Par ailleurs, la transformation des locaux actuels des Archives Nationales dans le parking existant permettra d'augmenter la capacité présente du parking de 310 unités. En ce qui concerne la diminution des surfaces des locaux techniques en sous-sols, celles-ci ont été partiellement intégrées dans les différents bâtiments de la future Cité judiciaire.

Ces réaménagements ont résulté en une nouvelle répartition des surfaces. Alors que le projet de loi de 1999 avait prévu une surface totale de 24.154 m² pour le hors-sol, et 16.540 m² pour le sous-sol, le projet de loi sous rubrique prévoit une surface totale de 25.227 m² pour le hors-sol, et 16.118 m² pour le sous-sol. Les plans de plusieurs bâtiments ont dû être adaptés en fonction de la configuration de la structure portante du parking ainsi que de la crypte archéologique. Les surfaces supplémentaires ainsi créées contribuent en grande partie à une augmentation des surfaces de circulation des bâtiments.

L'aménagement de la crypte archéologique a contribué à une diminution considérable des surfaces en sous-sol destinées aux installations techniques. Par conséquent, des surfaces supplémentaires ont dû être aménagées dans les différents bâtiments afin d'y héberger une partie de ces installations.

Finalement, il y a lieu de rappeler que la loi de 1999 prévoyait une réserve de surfaces de l'ordre de 3.400 m² non aménagée. Or, depuis le début des travaux en 2000, l'effectif du personnel de l'Administration judiciaire, magistrats, fonctionnaires et auxiliaires a fortement évolué. Le point culminant de l'évolution des effectifs sera atteint en 2009 avec 397 unités qu'il faudra loger dans un environnement de travail adéquat. La majorité des surfaces de réserve encore disponibles a été regroupée dans le bâtiment des „Locaux Communs“ afin d'y délocaliser, en cas de besoin, des sections du Parquet pouvant fonctionner de façon autonome ou des chambres du Tribunal d'Arrondissement. La présente adaptation budgétaire tient compte également de l'aménagement et de l'équipement complet des surfaces de réserve initiales.

Notons finalement que les travaux de construction tels que projetés dans le programme de construction exigent la prise de certaines précautions. Ceci concerne avant tout la réalisation de la crypte archéologique qui nécessite un système porteur adéquat afin de sauvegarder les vestiges mis à jour tout en garantissant la stabilité des bâtiments de la Cité judiciaire. A cet effet, une dalle en béton postcontraint d'une épaisseur de 1,30 mètre doit être réalisée au niveau actuel de la place du Saint-Esprit afin de garantir la reprise des charges importantes des bâtiments projetés au-dessus de la crypte archéologique.

Il en est de même pour le parking existant. Suite aux avis des experts de l'UNESCO, plusieurs bâtiments ont dû être implantés sur la dalle de ce parking. Cette charge supplémentaire a rendu nécessaire le renforcement du système porteur par la mise en pratique de certaines mesures constructives, dont le détail est abondamment expliqué à l'exposé des motifs du projet de loi.

Les locaux des Archives Nationales, situés aux 3e et 4e niveaux du parking Saint-Esprit seront également concernés par les travaux de restructuration. Etant donné que le nouveau bâtiment prévu à Esch/Belval ne sera pas disponible à court terme, une solution transitoire doit être envisagée. La solution retenue est celle d'aménager, dès l'achèvement du parking projeté, les deux étages inférieurs afin d'y accueillir provisoirement les documents en question. En ce qui concerne la surface ainsi libérée dans le parking existant, des emplacements de stationnement y seront aménagés, après les travaux de restructuration et la mise en place d'une dalle en béton intermédiaire entre les 3e et 4e sous-sol, afin de compenser en partie les parkings prévus initialement à l'endroit de la crypte archéologique. Dès lors, la capacité du parking souterrain n'augmentera que de 310 emplacements au lieu des 440 initialement prévus.

Une passerelle métallique a été installée hors de l'emprise du chantier, entre le bâtiment des Archives Nationales et la place permettant ainsi l'accès sécurisé depuis la rue du Saint-Esprit vers le pavillon hébergeant et l'ascenseur du Grund et l'accès au parking souterrain.

*

IV. ASPECTS FINANCIERS

A l'instar de tous ces éléments susmentionnés, le devis tel qu'il a été fixé par la loi du 6 avril 1999 a dû être révisé à la hausse. Les dépenses globales du projet de loi sous rubrique s'élèvent à une somme totale de 125.200.000 millions d'euros, toutes taxes comprises. Ce coût correspond à la valeur de l'indice semestriel de la construction valable au 1er avril 1998 (501,34). Outre les surcoûts générés par les remaniements et transformations des bâtiments projetés, le devis final comprend les adaptations des honoraires des architectes et ingénieurs ainsi que les frais généraux tels qu'une couverture d'assurance tous risques chantier ou les coûts de la surveillance et de contrôle du chantier.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 juin 2005, le Conseil d'Etat soulève quatre points essentiels:

- Le Conseil d'Etat estime de prime abord que le projet de loi sous examen a pour objet unique d'adapter l'enveloppe budgétaire arrêtée par la loi du 6 avril 1999 à l'évolution réelle du chantier quels qu'en soient les éléments en cause. Il s'étonne notamment du fait que le ministère et l'administration publique compétents n'aient pas retenu la procédure employée dans un passé récent pour des dossiers similaires. Si les auteurs étaient 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'accord du législateur aurait dû intervenir à l'époque de ces décisions et non après coup, comme c'est le cas en l'espèce. Le Conseil d'Etat vient à la conclusion que la démarche choisie par les auteurs du projet de loi n'est guère compatible avec une conception, préparation et planification sérieuses d'un projet de construction d'une telle envergure. Il constate que malgré ses rappels et critiques, 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.
- En ce qui concerne la crypte archéologique, le Conseil d'Etat est à se demander 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 13e 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?

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que l'aménagement et l'organisation de cette crypte entraînent des dépenses que les auteurs du présent projet de loi n'évaluent pas, celles-ci relevant du budget du Ministère de la Culture. La Haute Corporation 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 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. Bien que ce poste soit à considérer comme dépense de fonctionnement, il figure dans le devis d'un projet d'investissement.

Or, le Conseil d'Etat estime que 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. Sous peine du refus de la dispense du second vote constitutionnel, 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.

- Le Conseil d'Etat recommande finalement de retenir un prix rattaché à une valeur indiciaire aussi récente que possible. Il y a 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.

*

VI. TRAVAUX DE LA COMMISSION DES TRAVAUX PUBLICS

En ce qui concerne le premier point ci-dessus soulevé par le Conseil d'Etat, la Commission constate que le projet sous avis reprend les nouveaux coûts de construction des différents bâtiments alors que dans les projets avisés antérieurement par le Conseil d'Etat, uniquement l'adaptation budgétaire était retenue. Vu les adaptations et modifications nombreuses et fondamentales apportées par les différents intervenants après l'établissement des plans et devis ainsi qu'après le vote du projet à la Chambre des Députés, aussi bien l'administration que le ministère ont jugé utile de déroger, pour le projet sous avis,

à la coutume en établissant un nouveau devis tenant compte du projet modifié et adapté. La Commission approuve, dans un souci de transparence, l'approche retenue par les auteurs pour le projet en cause. Dans le même souci de transparence, elle estime que la référence à l'indice des prix de la construction du 1er avril 1998 (quatrième point soulevé par le C.E.) est utile. La Commission ne partage dès lors pas l'approche proposée par le Conseil d'Etat à ces sujets et se prononce pour celle retenue dans le projet de loi.

La Commission ne partage pas non plus la critique sévère du Conseil d'Etat visant à qualifier la démarche choisie par les auteurs du projet de loi comme n'étant guère compatible avec une conception, préparation et planification sérieuses d'un projet de construction d'une telle envergure. Elle constate en effet que dans son ensemble le projet de construction d'une nouvelle Cité Judiciaire a rencontré durant des années des discussions et propositions controversées. S'il y a un projet de construction qui a rencontré des modifications et adaptations, voire un remaniement important, c'est celui de la Cité Judiciaire. Or, ces changements répétés et successifs ne sont pas engendrés par le commettant, mais bien par des acteurs autres tels que ICOMOS, l'UNESCO et la Ville de Luxembourg.

Toujours est-il que, en présence de la nouvelle procédure proposée pour l'avenir par le Ministre des Travaux publics pour le vote et la préparation des devis, un certain nombre de critiques soulevées maintenant, n'auraient plus de fondement. Or, une procédure prévue pour l'avenir ne peut pas s'appliquer pour des projets en voie de réalisation suivant l'ancienne procédure. Par ailleurs, les commissions culturelle, juridique et des travaux publics ont itérativement été mises au courant des modifications à apporter au projet. Le projet remanié a été finalement exposé à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes le 6 décembre 2004.

Il est encore précisé que le projet de loi sous rubrique englobe une réserve budgétaire de 6% en raison de la spécificité de certains travaux à réaliser, alors que pour les parties du projet pour lesquelles un marché a déjà été contracté, une réserve de 3% a été retenue.

Pour ce qui est de la durée prévisionnelle de réalisation du projet, la fin 2007 a été fixée comme date butoir.

La Commission s'est étonnée du fait que les documents des archives nationales soient stockés dans le parking du St-Esprit, et elle s'est notamment posé des questions concernant les conditions de conservation. D'après les informations du Ministère des Travaux publics, les documents ont été stockés dans le parking dès sa mise en service, la loi du 31 juillet 1980 prévoyant entre autres l'extension en souterrain du bâtiment des Archives de l'Etat dans l'enceinte du parking public souterrain dont la construction faisait également l'objet de la loi précitée; la liaison avec le bâtiment des Archives Nationales devait être assurée par un parking souterrain. Pour ce qui est du transfert des documents, le gouvernement avait initialement envisagé la construction d'un bâtiment provisoire près de l'atelier de l'Administration des Bâtiments publics à Bertrange, mais cette solution s'est finalement avérée trop coûteuse. Pour ces raisons, il a été décidé de prévoir également un espace de stockage dans le nouveau parking jusqu'à ce que le nouveau bâtiment à Belval-Ouest soit disponible.

Quant à la réaffectation de l'actuel Palais de Justice, le gouvernement n'a pas encore pris de décision définitive. La Commission approuve la proposition d'organiser une visite du chantier de la Cité Judiciaire à une date restant encore à fixer avec l'Administration des Bâtiments publics.

En ce qui concerne les réflexions du Conseil d'Etat relatives à un autre aménagement, à moindre coût, de la crypte archéologique, la commission retient que d'un côté, le maintien de ces vestiges du passé se justifie, et que d'un autre côté, le coût doit être vu en relation avec l'ensemble des adaptations et modifications imposées au projet.

Au sujet de l'observation du Conseil d'Etat concernant l'implication trop tardive du législateur dans les modifications successives du projet, la Commission constate qu'il est difficilement concevable que le gouvernement ait dû élaborer un projet de loi pour chaque modification apportée au projet. Dans le même ordre d'idées, elle tient également à souligner que les changements importants sont imputables à l'UNESCO et à la Ville de Luxembourg, et non pas à l'Etat luxembourgeois.

Quant aux observations du Conseil d'Etat au sujet des frais de location d'emplacements de parking non disponibles pendant la durée des travaux en relation avec la Cité Judiciaire, la Commission considère que les dépenses en question peuvent donner lieu à deux interprétations différentes, qui peuvent, le cas échéant, se justifier toutes les deux, à savoir:

- d'un côté l'on peut estimer qu'il s'agit de dépenses directement liées au projet d'investissement, car en effet sans la mise à disposition de ces emplacements, certains travaux ne seraient pas réalisables.

Le terme „frais de location parking“ est donc peut être mal choisi, vu qu’il s’agit plutôt d’une compensation accordée à l’exploitant du parking en raison des pertes de revenu dues au projet „Cité judiciaire“

- d’un autre côté, l’on peut également reconnaître le bien-fondé des arguments avancés par le Conseil d’Etat, ceci surtout au vu de la formulation du poste de dépenses en question.

La Commission a finalement décidé de se rallier à la proposition du Conseil d’Etat de modifier le montant des dépenses à autoriser par le projet de loi. Le nouveau devis estimatif a été transmis au Conseil d’Etat en date du 29 juin 2005. L’article unique se présentera par conséquent comme suit:

„Article unique.– L’alinéa premier de l’article 2 de la loi du 6 avril 1999 relative à la construction d’une Cité judiciaire au plateau du Saint-Esprit à Luxembourg est modifié comme suit:

„Art. 2.– Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser le montant de 125.000.000.- euros. Ce montant correspond à la valeur 501,34 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 1998. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l’indice des prix de la construction précité.“ “

*

VII. TEXTE COORDONNE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Travaux publics invite la Chambre des Députés à adopter le projet de loi sous objet dans la teneur ci-après:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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

Article unique.– L’alinéa premier de l’article 2 de la loi du 6 avril 1999 relative à la construction d’une Cité judiciaire au plateau du Saint-Esprit à Luxembourg est modifié comme suit:

„Art. 2.– Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser le montant de 125.000.000.- euros. Ce montant correspond à la valeur 501,34 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 1998. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l’indice des prix de la construction précité.“

Luxembourg, le 7 juillet 2005

Le Rapporteur,
Marcel SAUBER

Le Président,
Lucien CLEMENT

