

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CG/pk

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2012

ORDRE DU JOUR :

Entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région au sujet de sa demande d'avis concernant la nécessité de recourir à une loi de financement dans le cadre de deux projets d'assainissement des eaux usées (*voir courriers électroniques du 2 et du 27 mars 2012*)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Pierre Klein en remplacement de M. Lucien Lux

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Marc Gengler, Président de la Cour des Comptes
M. Tom Heintz, de la Cour des Comptes

M. Paul Schroeder, M. Marco Vivani, M. André Weidenhaupt, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région (Direction de la gestion de l'eau, Administration de la gestion de l'eau)

Mme Caroline Guezenne, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen

*

Présidence : Mme Anne Brasseur, Président de la Commission

*

Avant d'entrer dans le vif du sujet, Madame le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 19 mars 2012, M. Félix Braz avait signalé qu'en tant qu'ancien membre (de juillet 2000 à fin 2004) du bureau du SIVEC (Syndicat Intercommunal à Vocation Ecologique) en charge de la gestion de la station d'épuration d'Esch/Schifflange, il ne participerait ni à la discussion ni à un vote éventuel portant sur ce sujet.

Madame le Président ajoute ensuite qu'au cours de la réunion du 16 avril 2012, elle a présenté aux membres de la Commission la conclusion du service juridique et de la secrétaire de la Commission quant à la régularisation des dépassements annoncés par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, cette conclusion faisant office de l'avis demandé par courrier le 28 mars 2012. Elle souligne que la Commission a fait sienne cette conclusion.

Monsieur le Ministre insiste tout d'abord sur le caractère tout à fait exceptionnel que présentent les dépassements dont il a informé la Commission par le biais de son courrier, transmis à la Commission le 28 février 2012. Il assure que depuis la création de l'Administration de la gestion de l'eau en 2004 (sur base de la loi du 28 mai 2004) la gestion des projets de construction de stations d'épuration est plus pointue et efficace qu'auparavant, ceci grâce à la mise en place d'un « Comité d'accompagnement permanent des projets d'envergure » et à l'intervention de gestionnaires de projets professionnels.

Le Ministre ajoute que les deux lois autorisant la construction des stations d'épuration concernées ont été élaborées sur base d'avant-projets sommaires beaucoup moins précis que les projets élaborés récemment.

Station d'épuration d'Esch/Schifflange :

La loi de financement du 20 décembre 1999 prévoyait la participation de l'Etat au financement des travaux d'agrandissement et de modernisation de la station d'épuration d'Esch/Schifflange pour un montant de 791 mio LUF (soit 19,6 mio EUR) (voir projet de loi n°4582). Dans sa demande d'avis, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région annonce que le coût estimé du projet a été dépassé et atteint finalement 23,2 mio EUR.

Au cours de la présente réunion, le Ministre chiffre le dépassement à 2,4 mio EUR. La raison principale de ce dépassement réside dans l'état de vétusté sous-estimé de certaines parties de la station d'épuration qu'il était prévu d'agrandir et de moderniser.

Même si ce dépassement a été constaté en 2007 par le « Comité d'accompagnement permanent de l'extension de la station d'épuration d'Esch/Schifflange », il était à ce moment-là déjà certain que la capacité de la station d'épuration en question devrait à nouveau être augmentée en fonction du développement du site de Belval. Il a alors été décidé d'attendre de connaître le nombre d'équivalent-habitants prévus sur ce site afin de déposer un nouveau projet de loi concernant l'extension de la station d'épuration. Ce projet de loi aurait également porté sur le dépassement du budget du projet initial. Or, le passage du seuil à partir duquel tout engagement financier doit être autorisé par une loi spéciale de 7,5 millions d'euros à 40 millions d'euros en 2009 a induit l'inutilité du dépôt d'un projet de loi pour la nouvelle extension.

Le Ministre conclut que son ministère a toujours fait preuve de bonne volonté et déclare qu'il ne s'oppose pas au dépôt d'un projet de loi portant sur le surcoût du projet voté en 1999. Il attire néanmoins l'attention sur le fait que le montant de 2,4 mio EUR est déjà inscrit dans la loi budgétaire portant sur l'exercice 2012 (il l'a d'ailleurs déjà été dans les projets de lois budgétaires de 2009, 2010 et 2011).

Discussion :

- Madame le Président constate que le dépassement révélé dans le courrier du Ministre s'élève à 3,6 mio EUR (23,2-19,6) et non à 2,4 mio EUR comme le Ministre vient de l'annoncer. Elle souhaite connaître les raisons de la divergence de ces chiffres.

La différence s'explique en partie par l'adaptation du montant initial à l'indice à la construction, mais surtout par le fait que les chiffres publiés dans le courrier du Ministre se basent sur des données communiquées au Ministre par le syndicat SIVIC en 2001. En effet, en 2001 le comité du SIVIC avait estimé le besoin en financement supplémentaire à 3,7 mio EUR. Suite aux décomptes financiers, ce montant a cependant été revu à la baisse en 2007 pour s'élever finalement à 2,8 mio EUR. Comportant une partie non subsidiable, le subside de l'Etat (90% du montant subsidiable) s'élèverait à 2,4 mio EUR. Il semblerait que les chiffres avancés par le Ministre dans son courrier se soient basés sur la première estimation du surcoût du projet.

- Les travaux relatifs à la station d'épuration d'Esch/Schiffange ont tous été payés par les communes concernées; les dernières factures remontent à 2006. Au jour d'aujourd'hui, l'Etat leur a versé les montants prévus par la loi ; le reste pourra leur être versé dès que la régularisation du dépassement aura eu lieu.
- Selon les données disponibles à l'heure actuelle, la capacité de la station d'épuration de 90.000 équivalent-habitants devrait à long terme passer à 130.000 (Belval). Le coût du projet d'extension est estimé par les communes à 24,15 mio EUR. Il ne sera pas nécessaire de déposer un projet de loi pour ce projet dont le coût sera subventionné à 75% par l'Etat. Il est précisé que dans le cadre des mesures d'économie prises en 2010 par le Gouvernement, le taux de subvention est passé de 90% à 75% pour tous les projets d'assainissement des eaux usées soumis à l'Etat après le 1^{er} octobre 2010 (Circulaire ministérielle 2881).

En ce qui concerne la planification des futurs travaux, le projet doit être avisé du point de vue technique et financier par l'Administration de la gestion de l'eau pour être soumis au Comité du Fonds pour la gestion de l'eau avant que le Ministre ne puisse donner feu vert au SIVIC pour élaborer un « projet détaillé » conformément aux dispositions de la Circulaire ministérielle 2793. Les travaux devraient pouvoir commencer fin 2013 –début 2014.

- Madame le Président rappelle que le Conseil d'Etat a, dans ses avis portant sur les deux projets de loi prévoyant la participation de l'Etat au financement des travaux concernés, indiqué qu'« Il est évident que tout dépassement, voire toute modification de ce montant, doivent faire l'objet d'une autorisation par voie législative, la loi du 31 août 1989 portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases, de la Constitution, étant d'interprétation stricte. ... ».

Eaux usées de la Vallée de l'Attert :

La loi de financement du 21 mai 1999 prévoyait la participation de l'Etat au financement des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées de la Vallée de l'Attert pour un montant de 853 mio LUF (soit 21,3 mio EUR ou 24 mio EUR à l'indice 10/2008) (voir projet de loi n°4555). Dans sa demande d'avis, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région annonce un surcoût de 14,9 mio EUR des travaux prévus initialement (phase 1), la réalisation de travaux supplémentaires, en relation directe avec les travaux initiaux (phase 1) (coût: 2,4 mio EUR¹) et la nécessité de la réalisation de nouveaux travaux (phase 2) pour un montant de 17,5 mio EUR.

¹ Précisions fournies par le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Monsieur le Ministre explique que ces constats ont été dressés par le « Comité d'accompagnement permanent du projet d'assainissement de la Vallée de l'Attert » au mois d'avril 2009. Le passage du seuil à partir duquel tout engagement financier doit être autorisé par une loi spéciale de 7,5 millions d'euros à 40 millions d'euros au mois de mai 2009 a mené les intervenants à estimer que le dépôt d'un nouveau projet de loi, prévu jusqu'alors, serait superfétatoire.

La phase 2 du projet devrait débuter en 2013 et une phase 3 pourrait devenir nécessaire à partir des années 2017-2018.

Discussion :

La Commission déduit des explications du Ministre non seulement un dépassement du budget autorisé, mais encore un changement de programme dans la phase 1 du projet initial. Elle constate que la réalisation de la phase 2 du projet « Eaux usées de la Vallée de l'Attert » ne requiert pas le dépôt d'un projet de loi.

Avis de la Cour des comptes :

La Cour des comptes constate que les dépassements présentés sont supérieurs à 5% du budget autorisé par le biais de lois spéciales. Elle en conclut que le point 7 de la procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure, mise au point par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et le Ministre des Travaux publics (voir annexe), s'applique et que des projets de loi de régularisation doivent être déposés. Il aurait évidemment été préférable de déposer des projets de loi dès constat des dépassements.

La Cour confirme encore la non-rétroactivité de la loi en droit administratif et donc la non-application d'un seuil entré en vigueur en 2009 sur un projet voté en 1999.

Conclusions :

- **Après consultation du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, la Commission unanime recommande au Gouvernement de déposer deux nouveaux projets de loi régularisant la situation de dépassement des budgets autorisés initialement, ces dépassements étant supérieurs à 5% de ces budgets.**

Monsieur le Ministre déclare que les projets de loi sont d'ores et déjà prêts à être déposés.

- **La Commission demande au Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région de venir lui présenter le bilan financier des grands projets d'infrastructure de son ministère tous les 6 mois, cette présentation étant prévue au point 5 de la « Procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure », applicable à tous les ministères depuis mai 2009 (voir annexe).**

Il est rappelé que le Ministre du Développement durable et des Infrastructures procède à une telle présentation depuis quelques années.

Monsieur le Ministre attire l'attention sur le fait que les communes (et non l'Etat) sont les maîtres d'ouvrage des projets de construction des stations d'épuration.

- Le dépôt d'une motion n'est pas jugé nécessaire puisqu'il apparaît que pour le projet « Station d'épuration d'Esch/Schifflange » les travaux sont achevés et que les travaux relatifs au projet « Eaux usées de la Vallée de l'Attert » peuvent encore être financés à partir du budget voté non épuisé.

Luxembourg, le 9 mai 2012

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Anne Brasseur

Annexe :

Procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure

Procédure² à suivre en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure

En matière de construction de grands projets d'infrastructure par l'Etat, la procédure suivante sera suivie à l'avenir:

1. Au 30 juin de l'année en cours au plus tard, le ministère des Travaux publics présente à la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés une liste de projets prioritaires à construire par l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et susceptibles d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros, hors emprises. Cette liste comportera des projets émanant de divers ministères, mais n'englobera pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire d'une subvention (plafonnée). Le prix des projets figurant sur cette liste servira à donner un ordre de grandeur très approximatif de leur coût futur.
2. La Commission des Travaux publics examine cette liste. Elle prépare un avis et un débat au sein de la Chambre des Députés en tenant compte des avis (écrits) des Commissions concernées par certains projets (par exemple, de la Commission de l'Education nationale en cas de construction d'un établissement scolaire). Ce débat aura lieu chaque année au cours de la deuxième semaine d'octobre au plus tard.
3. Au cours du débat, la Chambre des Députés examine chaque projet de la liste et choisit les projets auxquels elle souhaite donner son accord de principe par voie de motion. Sur demande de cinq députés au moins, un projet spécifique peut faire l'objet d'une motion séparée. La liste finale des projets accordés figurera en tant qu'article budgétaire dans la loi budgétaire dont le vote permettra au ministère des Travaux publics d'engager les frais nécessaires à des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation et le cas échéant, des cahiers des charges nécessaires pour la mise en adjudication publique, ainsi que du projet de loi.
4. Pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40 millions d'euros, le ministère des Travaux publics déposera un projet de loi élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.
5. Tous les six mois, le ministre des Travaux publics présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.
6. Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi devra faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.
7. Un nouveau projet de loi devra être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant.

² Procédure décidée par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes au cours de la réunion du 20 avril 2009