

N° 6697¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**relatif à l'équipement des bâtiments de la première phase
de construction de la Cité des Sciences à Belval**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(24.6.2014)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'Etat, du 5 juin 2014, le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints une fiche d'évaluation d'impact, un exposé des motifs et une partie technique comprenant notamment, à côté de notices explicatives sur les équipements à acquérir, les plans d'aménagement des immeubles à équiper pour compte de l'Université du Luxembourg ainsi que le détail du coût des équipements et un tableau pluriannuel des dépenses.

Même si une fiche financière répondant aux exigences formelles de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut, le Conseil d'Etat est d'accord pour considérer les volets 4 et 5 de la partie technique jointe au projet de loi comme fournissant les informations légalement requises.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour objet d'autoriser la dépense d'investissement requise pour équiper les neuf premiers immeubles de la Cité des Sciences destinés à accueillir sur le site réservé de Belval les activités d'enseignement et de recherche ainsi que les services d'administration et d'encadrement social de l'Université du Luxembourg. Par ailleurs, différentes parties des immeubles en question seront occupées par d'autres établissements tels le CEPS/Instead, le Fonds national de la recherche, la Fondation Restena, le Centre de recherche public Henri Tudor/Gabriel Lippmann, Luxinnovation et le Centre de Formation Professionnelle Continue Dr Robert Widong asbl.

Conformément à l'article 99 de la Constitution, tout engagement financier important de l'Etat doit être autorisé par une loi spéciale, si le montant de l'engagement dépasse le seuil fixé par une loi générale. Les équipements à acquérir aux termes de la loi en projet représentent une dépense de 140.000.000 euros, donc largement supérieure au seuil de 40.000.000 euros inscrit à l'article 80 de la loi précitée du 8 juin 1999. Le vote d'une loi spéciale est dès lors requis pour autoriser la dépense en question.

L'exposé des motifs rappelle que la construction des neuf bâtiments dont question a été autorisée par six lois consécutives adoptées entre 2008 et 2011, à savoir

- la loi du 19 décembre 2008 relative à la construction de la Maison du Savoir à Belval pour les besoins de l'Université du Luxembourg (Mémorial A n° 208 du 24 décembre 2008) portant sur un montant autorisé de dépenses de 136.200.000 euros à la valeur 646,07 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2007;
- la loi du 18 décembre 2009 relative à la construction de la Maison des Sciences humaines à Belval (Mémorial A n° 256 du 28 décembre 2009) portant sur un montant autorisé de dépenses de 67.400.000 euros à la valeur 666,12 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2008;

- la loi du 28 juillet 2011 relative à la construction de la Maison de l’Innovation à Belval (Mémorial A n° 176 du 16 août 2011) portant sur un montant autorisé de dépenses de 36.700.000 euros à la valeur 677,02 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2009;
- la loi du 28 juillet 2011 relative à la construction de la Maison du Livre à Belval (Mémorial A n° 176 du 16 août 2011) portant sur un montant autorisé de dépenses de 59.500.000 euros à la valeur 677,02 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2009;
- la loi du 28 juillet 2011 relative à la construction de la Maison du Nombre, de la Maison des Arts et des Etudiants, du Centre de calculs et de la première unité de production à froid à Belval (Mémorial A n° 176 du 16 août 2011) portant sur des montants autorisés de dépenses de respectivement 52.000.000 euros, 16.400.000 euros et 14.600.000 euros à la valeur 677,02 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2009;
- la loi du 15 mai 2012 relative à la construction du Bâtiment Laboratoires, de la Halle d’essais Ingénieurs et de la deuxième unité de production à froid à Belval (Mémorial A n° 103 du 24 mai 2012) portant sur un montant autorisé de dépenses de 136.250.000 euros à la valeur 685,44 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er octobre 2010.

Le relevé des investissements immobiliers mentionnés se trouve complété par la loi du 28 juillet 2011 relative à la réalisation des aménagements urbains et à la création d’espaces de parcage dans la Cité des Sciences à Belval (Mémorial A n° 176 du 16 août 2011) portant sur un montant autorisé de dépenses de 58.000.000 euros à la valeur 677,18 de l’indice semestriel des prix de la construction au 1er octobre 2009. S’y ajoutent encore les investissements consentis par l’Etat à charge du Fonds du rail pour l’aménagement d’un nouvel arrêt à Belval qui sert pour partie aussi les besoins de l’Université et les entités de recherche précitées.

A noter que seules la Maison des Sciences humaines et la Maison de l’Innovation autorisées respectivement par les lois précitées du 18 décembre 2009 et du 28 juillet 2011 peuvent également servir, selon les autorisations légales intervenues, la première, „pour les besoins ... des centres de recherche dans le domaine des sciences humaines“ et la seconde „pour les besoins ... du Centre de Recherche Public Henri Tudor“.

La question est dès lors permise de savoir si l’affectation partielle de la Maison du Savoir pour compte du Fonds national de la recherche et de la Fondation Restena et l’affectation partielle de la Maison de l’Innovation pour compte de Luxinnovation et du Centre de Formation Professionnelle Continue Dr Robert Widong asbl, prévus selon l’exposé des motifs, respectent l’objet des lois précitées. De l’avis du Conseil d’Etat, il y aurait lieu de préciser et de compléter à cet égard l’objet des autorisations de la Chambre des députés intervenues aux termes respectivement de l’article 1er de la loi du 18 décembre 2009 et de l’article 1er de celle du 28 juillet 2011. Le projet de loi sous examen pourrait dans cet ordre d’idées servir pour modifier les lois en question en vue d’en compléter l’objet par les besoins complémentaires à prendre en compte.

Cette modification semble d’autant plus pertinente que l’équipement dont question dans la loi en projet semble destiné non seulement aux besoins de l’Université, mais sera apparemment acquis aussi pour compte des autres entités que les bâtiments visés sont appelés à abriter. Le volet de la partie technique relatif à l’attribution des surfaces aux utilisateurs laisse en tout cas supposer que tel sera le cas.

Le dossier reste muet sur les conditions de la mise à disposition des immeubles en question à l’Université et aux autres occupants mentionnés par les auteurs du projet de loi. Est-il prévu que l’établissement public „Fonds de Belval“ qu’il est projeté de charger de la gestion des fonds réservés à l’équipement signe des baux avec les occupants ou la mise à disposition des locaux meublés se fera-t-elle à titre gratuit? Y aura-t-il à cet effet des conditions à respecter? Qui sera en charge de l’entretien courant et qui sera compétent pour les grosses réparations?

Quant aux choix techniques pour sélectionner et disposer les équipements requis, le Conseil d’Etat note, au regard du volet 3 de la partie technique du dossier lui soumis relatif à „l’équipement des bâtiments de la première phase de construction“ que les responsables du projet se sont assurés l’aide et les conseils d’un organisme allemand indépendant, spécialisé en matière de constructions et d’équipements de bâtiments universitaires, „Hochschul-Information-System“ (HIS). Il admet dès lors que les choix en question ont été faits dans le respect tant des besoins des utilisateurs que du meilleur rapport coût-qualité.

Un dernier point à soulever au titre des considérations générales concerne le souhait exprimé par le membre du Gouvernement ayant initié le projet de loi sous avis, de voir réserver au traitement du dossier une toute première priorité invitant le Conseil d'Etat à émettre son avis à la date précise du 24 juin 2014. Le Conseil d'Etat de noter que le caractère urgent des dossiers lui soumis relève de la seule compétence du Premier ministre, ministre d'Etat, et qu'aucune indication du dossier ne documente un quelconque besoin d'adopter le projet de loi avec l'urgence demandée. Faut-il par ailleurs rappeler que les premières autorisations du législateur pour réaliser les infrastructures immobilières de l'Université du Luxembourg sur les anciennes parties industrielles de Belval-Ouest remontent à 2008 et 2009, de sorte que, de l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi avaient amplement le temps d'élaborer le projet de loi sous examen et qu'un projet d'un ordre de grandeur se rapprochant du total des dépenses inscrites au budget de l'Etat pour 2014 à charge des fonds d'investissements publics administratifs et dépassant de plusieurs dizaines de millions d'euros les crédits réservés dans le même budget aux fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, mérite un examen circonspect de la part des instances intervenant dans la procédure législative.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

L'objet énoncé dans le projet de loi sous examen vise l'„équipement“ des „bâtiments de la première phase de construction“ de la „Cité des Sciences“ à Belval.

Les termes retenus donnent lieu aux observations suivantes:

En ce qui concerne la notion d'„équipement“, également utilisée à l'article 1er du projet de loi, le Conseil d'Etat renvoie à la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, dont l'intitulé emploie le terme „équipement“ dans un sens différent de celui donné au même mot dans l'intitulé du projet de loi sous examen. Il se permet de rappeler qu'à l'époque de l'élaboration du projet qui est devenu la loi précitée du 25 juillet 2002, il avait, dans son avis du 16 avril 2002, attiré l'attention sur les divergences d'interprétation que pourrait rencontrer le terme „équipement“ selon qu'est visé l'équipement infrastructurel et meublant d'un bâtiment ou l'ensemble des aménagements, constructions et équipements d'un site comme celui appelé à accueillir l'Université en voie de réalisation à Belval-Ouest. Au moment de l'adoption de la loi précitée du 25 juillet 2002, il n'avait pas été suivi sur ce point par la Chambre des députés. Or, dans la mesure où ladite loi réserve au terme une portée différente de celle prévue par les auteurs de la loi en projet, le Conseil d'Etat propose de préciser dans l'intitulé que l'équipement visé est „l'équipement meublant, scientifique, informatique et autre à installer dans [les bâtiments de la première phase de construction de la Cité des Sciences à Belval]“.

Quant à l'expression „bâtiments de la première phase de construction“, également reprise à l'article 1er du projet de loi, les lois précitées ayant autorisé plusieurs des bâtiments censés faire partie du parc immobilier de l'Université ont toutes cerné, avec une précision bien plus détaillée, leur objet. Et c'est uniquement parce que les auteurs déclarent la partie du parc immobilier universitaire autorisée jusqu'à présent par le législateur comme première phase de construction, qu'ils s'autorisent à employer l'expression dans le libellé légal projeté. Afin de bien délimiter la portée de la loi en projet, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder d'un intitulé se référant à „l'équipement meublant, scientifique, informatique et autre de certains bâtiments [de la Cité des Sciences à Belval]“, à condition que l'objet de la loi soit déterminé avec la précision requise à l'article 1er. Le Conseil d'Etat se propose d'y revenir dans le cadre de son examen de cet article 1er.

Enfin, il est noté que le parc immobilier qui abritera l'Université à Belval a déjà été dénommé „Cité des sciences“ dans la loi précitée du 25 juillet 2002 (article 2) ou „Cité des Sciences“ dans la loi précitée du 28 juillet 2011 relative à la réalisation des aménagements urbains et à la création d'espaces de parcage dans la Cité des Sciences à Belval (intitulé et article 1er). Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord avec la reprise de la même dénomination dans l'intitulé de la loi en projet.

Dans les conditions qui précèdent, l'intitulé du projet de loi aura avantage à être libellé comme suit:

„Projet de loi relatif à l'équipement meublant, scientifique, informatique et autre de certains bâtiments de la Cité des Sciences à Belval“.

Le Conseil d'Etat se permet de renvoyer encore à son observation formulée dans le cadre des considérations générales et à l'article 4 qu'il proposera d'ajouter *in fine* du texte légal en projet au sujet de l'inadéquation de l'objet de certaines des lois mentionnées quant à l'affectation effective des immeubles dont ces lois ont autorisé la construction et le financement. S'il est suivi sur ce point, il y aura lieu de compléter l'objet de l'intitulé par les lois à modifier.

Article 1er

Tout en renvoyant à ses observations relatives au manque de précision de l'intitulé du projet de loi, le Conseil d'Etat demande, d'une part, de préciser de quel équipement il est question et, d'autre part, de déterminer les bâtiments de la Cité des Sciences à Belval qu'il est prévu de doter des équipements en question.

Quant au premier volet, il y a lieu de compléter le terme „équipement“ par les quatre adjectifs proposés à l'endroit de l'intitulé du projet de loi.

Quant au second volet, le Conseil d'Etat rappelle que, aux termes de l'article 99 de la Constitution, l'autorisation de la Chambre des députés prescrite en cas d'engagement financier important de l'Etat doit intervenir sous forme d'une loi spéciale. Cette exigence constitutionnelle demande de la part des auteurs d'un projet de loi du genre de celui sous examen de déterminer avec toute la précision utile l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser. Cette exigence n'est manifestement pas respectée si le texte du projet de loi se réfère sans autre précision aux bâtiments de la première phase de construction, non autrement définie, d'un grand projet immobilier, en omettant de détailler quels sont les immeubles visés. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il, sous peine d'opposition formelle, au motif que le caractère spécial de la loi à intervenir n'est pas suffisamment spécifié, d'énumérer l'ensemble des bâtiments à équiper à charge du montant retenu à l'article 2.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser, à l'instar des dispositions des lois précitées du 18 décembre 2009 relative à la construction de la Maison des Sciences humaines à Belval et de la loi du 28 juillet 2011 relative à la construction de la Maison de l'Innovation à Belval si les équipements à acquérir sont destinés seulement à l'Université du Luxembourg, ou si elles servent, le cas échéant, aussi les besoins d'autres entités censées occuper l'une ou l'autre partie d'un bâtiment de la Cité des Sciences. Il convient à ce dernier égard de s'aligner sur le libellé des lois antérieures ayant autorisé la construction des bâtiments concernés, le cas échéant, adapté conformément à la proposition formulée dans le cadre des considérations générales.

L'article 1er devra dès lors se lire comme suit:

„**Art. 1er.** Le Gouvernement est autorisé à procéder à l'équipement meublant, scientifique, informatique et autre de la Maison du Savoir, de la Maison des Sciences humaines, ... à Belval pour les besoins de l'Université du Luxembourg [et des centres de recherche ...]“.

Article 2

La première phrase de l'article sous examen limite les dépenses à engager au titre de l'article 1er du projet de loi à 140 millions d'euros. Il y a lieu d'écrire correctement „140.000.000 euros“.

La deuxième et la troisième phrase du même article prévoient une clause d'adaptation de l'enveloppe financière à autoriser, liée à l'évolution de l'indice semestriel des prix de la construction à partir du 1er octobre 2013.

Cette clause a de quoi surprendre, alors que la corbeille des références retenues pour calculer l'indice des prix de la construction ne comporte pas les équipements meublants et informatiques d'un bâtiment, ni d'ailleurs non plus l'outillage scientifique requis pour l'enseignement et la recherche universitaires.

Dans la perspective où les facultés et services visés par le projet de loi viendront s'installer dans la Cité des Sciences en 2014 pour la plupart, en 2015, voire en 2016 pour les autres, soit donc au plus tard dans les prochains 24 à 30 mois, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'une adaptation indiciaire des fonds à allouer, surtout qu'aux termes du volet 3 („L'équipement des bâtiments de la première phase de construction“) de la partie technique jointe au dossier, le coût d'investissement pour l'équipement scientifique s'appuie sur une étude du bureau HIS et le coût de l'équipement informatique est fondé sur des „soumissions anticipées de travaux et de fournitures“ lancées par l'Université ou sur des contrats qu'elle a passés, voire des travaux déjà réalisés. Au paragraphe 3.3.4. („estimation du coût de

l'équipement“) dudit volet 3, il est en effet révélé qu'entre-temps des appels d'offres, voire des adjudications pour plus de 12 millions d'euros ont déjà eu lieu. Les explications comportent en plus une lacune apparente, alors que d'autres „soumissions anticipées de travaux et de fournitures“ auraient été lancées par l'Université, sans que les auteurs aient pris le soin de remplacer leur note pour mémoire („pour un montant total de xxx.- € en attente infos uni!“) par les données écrites et chiffrées relatives aux soumissions en question.

Le texte en question signale aussi que „l'investissement de l'équipement mobilier a été majoré d'un indice de la construction prévisionnel, extrapolé sur l'année de livraison du bâtiment“.

Assortir le montant de l'enveloppe financière à autoriser par la Chambre des députés d'une clause d'indexation telle que prévue par les auteurs du projet de loi reviendrait dans ces conditions à accorder au pouvoir adjudicateur une réserve cachée permettant de déguiser des erreurs d'évaluation des besoins ou des prix, voire d'acquiescer des articles supplémentaires non budgétisés.

Le Conseil d'Etat demande partant avec insistance de supprimer pour les raisons invoquées, les deuxième et troisième phrases de l'article 2, source potentielle d'une dilapidation de deniers publics.

Article 3

Cet article prévoit de confier à l'établissement public créé par la loi précitée du 25 juillet 2002, et communément connu sous le nom de „Fonds Belval“, la réalisation des équipements dans la limite des crédits que la loi en projet est censée autoriser.

Au regard des passages de la partie technique mentionnés dans le cadre de l'examen de l'article 2, le Conseil d'Etat se demande si le cadre légal ainsi tracé sera respecté en réalité. Les explications fournies au sujet de l'acquisition et de l'installation de l'équipement informatique à l'endroit du volet 3 de la partie technique permettent en tout cas d'en douter, à moins que le Fonds Belval n'entende s'exécuter de ses obligations légales en les déléguant aux services de l'Université faisant office de pouvoir adjudicateur, solution qui serait synonyme d'une interprétation très large de l'objet de l'établissement public repris à l'article 2 de sa loi organique de 2002 et buterait dès lors sur le principe de la spécialité de la mission attribuée par la loi à l'établissement public qui est toujours d'interprétation stricte.

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra parler plutôt de „l'acquisition et de l'installation des équipements prévus à l'article 1er“, que des travaux à réaliser par l'établissement public créé par la loi précitée du 25 juillet 2002. Le texte sous avis s'avère en effet une copie conforme du libellé du dernier article de chacune des lois susmentionnées portant autorisation légale de la réalisation des bâtiments de la Cité des Sciences. Or, dans le contexte sous avis, ce libellé s'avère inapproprié.

Enfin, il échet de viser la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest.

Article 4 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où à l'endroit des considérations générales du présent avis le Conseil d'Etat a rappelé qu'en ce qui concerne plusieurs parties de certains immeubles de la Cité des Sciences, dont la construction et le financement ont été autorisés par le législateur pour les seuls „besoins de l'Université du Luxembourg“, l'intention de réserver celles-ci à des entités tierces demande de reconsidérer sur ce point les dispositions légales en question. Un article à ajouter nouvellement au projet de loi sous avis pourrait reprendre les modifications utiles à cet égard.

Faute de disposer des renseignements requis sur les intentions en la matière, le Conseil d'Etat ne se voit pas à même de proposer un texte.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 juin 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

