

Projet de loi

relative à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la Caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch.

Avis du Conseil d'Etat

(17 février 2009)

Par dépêche du 27 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi relatif à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la Caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch, qui a été élaboré par le ministre des Travaux publics.

Au texte du projet de loi proprement dit était joint un exposé des motifs portant sur l'origine du projet et la démarche de réalisation prévue, exposant le programme de mise en œuvre et comportant un devis estimatif sommaire et une fiche récapitulative des coûts d'entretien annuels. Etait joint en outre un plan de situation indiquant de façon sommaire l'implantation des différents aménagements prévus.

Même si une fiche financière, requise en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, faisait formellement défaut dans le dossier lui soumis, le Conseil d'Etat considère que les informations relatives aux coûts, que comporte l'exposé des motifs, peuvent valablement remplacer cette fiche financière.

Considérations générales

Etant donné que le site militaire du Herrenberg a été aménagé dans les années 1950, et que la majeure partie des 34 bâtiments qui font partie de la caserne n'ont jamais fait l'objet de travaux de modernisation, le Centre se trouve aujourd'hui, selon les auteurs du projet de loi, dans un état de vétusté avancé, et les installations ne répondent plus ni aux besoins fonctionnels de l'armée, ni aux normes techniques de sécurité et de performance énergétique actuelles.

Aussi le Gouvernement a-t-il retenu, sur base du rapport d'un bureau d'études commis en 2002, de lancer un programme de rénovation à réaliser en plusieurs étapes et consistant

- dans la mise à niveau des infrastructures techniques primaires;
- dans la réhabilitation des infrastructures du stand de tir « Bleesdall»;
- dans la construction d'un hall logistique;
- dans la modernisation des bâtiments existants et dans la construction d'un nouveau hall sportif;
- dans la construction d'un nouveau dépôt de munitions au plateau « Botterweck ».

Ce programme est en principe censé être complété par la construction sur le site du Herrenberg d'un centre national de secours pour les systèmes d'information du Haut-commissariat de la protection nationale.

Le projet de loi sous examen porte uniquement sur la première phase de ce programme et concerne la mise à niveau des infrastructures techniques primaires:

- remplacement de la canalisation existante par deux réseaux séparés pour eaux usées et pour eaux de pluie, en utilisant dans la mesure du possible la canalisation en place pour l'évacuation des eaux pluviales (avec démolition de l'ancienne station d'épuration et réutilisation de l'emplacement pour l'aménagement d'un bassin de rétention), le raccordement à la station d'épuration du syndicat intercommunal SIDEN à « Bleesbrück» étant maintenu pour les eaux évacuées;
- récupération des eaux pluviales en vue de l'alimentation des toilettes et le lavage des véhicules avec une économie concomitante d'eau potable apportée à la caserne par une nouvelle conduite à aménager;
- remplacement du réseau de chauffage urbain, alimenté à partir de trois chaudières à mazout arrivées en fin de vie technique, par un concept de production d'énergie thermique, éventuellement à base d'une centrale de cogénération fonctionnant au gaz;
- remplacement du réseau électrique en place avec aménagement d'une ligne d'alimentation supplémentaire à moyenne tension;
- mise en place des installations nécessaires pour le raccordement ultérieur du site au réseau de gaz naturel;
- ouverture d'une tranchée commune destinée à abriter, dans la mesure du possible, les canalisations ensemble avec les autres réseaux techniques à moderniser, tout en prévoyant une « quantité raisonnable de gaines vides » pour tenir compte d'éventuels besoins futurs;
- construction d'une nouvelle chaussée routière d'une longueur d'un kilomètre pour accéder au site du futur hall logistique sans devoir traverser la partie sécurisée du site,

préfigurant le premier tronçon d'une nouvelle route d'accès supplémentaire au Herrenberg à partir du rond-point « Friddhaff ».

Le coût estimé de cette première phase du programme de rénovation du site militaire représente à lui seul une dépense évaluée par les auteurs du projet de loi à 18.700.000 euros. Comme ce montant dépasse le seuil fixé à l'article 80 de la loi précitée du 8 juin 1999, le projet d'investissement demande à être approuvé par une loi spéciale conformément à l'article 99 de la Constitution.

Tout en comprenant les difficultés pour déterminer l'envergure réelle des travaux de rénovation à réaliser sans pouvoir à cet effet interrompre l'activité militaire sur le site, le Conseil d'Etat aurait néanmoins souhaité que le dossier lui soumis comporte, hormis une vue d'ensemble sommaire des travaux de rénovation restant à être effectués par ailleurs, un échéancier et un devis des étapes non encore couvertes par le projet de loi sous examen.

En effet, dans la mesure où la nécessité de réaliser le programme de rénovation du site militaire du Herrenberg dans son ensemble ne fait pas de doute, le législateur devrait d'emblée avoir en la matière une vue globale des engagements financiers à charge de l'Etat, afin de pouvoir assumer en connaissance de cause sa prérogative constitutionnelle d'allouer les moyens budgétaires requis pour en assurer la réalisation. L'approche du Gouvernement qui consiste à saisir le législateur par étapes de différentes phases de mise en œuvre de ce programme prive par contre celui-ci de la vue d'ensemble requise. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il avec insistance que dorénavant les projets du genre soient conçus de sorte à éviter la critique d'un saucissonnage des engagements financiers de l'Etat auxquels doit consentir le législateur. Faute de quoi, il se verrait obligé de refuser à l'avenir la dispense du second vote constitutionnel en pareille circonstance.

En tout état de cause, il s'avère d'ores et déjà clair que pour mener à bonne fin le programme de rénovation au moins deux autres lois spéciales seront encore nécessaires, la première pour approuver le projet de construction d'un nouveau hall logistique, la seconde pour autoriser la modernisation des bâtiments existants et la construction d'un nouveau hall sportif. Par contre, selon les auteurs du projet de loi, la réhabilitation du stand de tir « Bleesdall » sera financée à charge des crédits du Fonds d'équipements militaires et la construction d'un nouveau dépôt de munitions sera financée par le biais du Fonds d'investissements publics administratifs, sans devoir faire approuver ces financements par une loi spéciale, comme représentant à deux fois un investissement restant en dessous du seuil de 7.500.000 euros fixé à cet effet par l'article 80 de la loi précitée du 8 juin 1999. Le Conseil d'Etat de noter que la loi budgétaire du 19 décembre 2008 ne fait pas état de ces dépenses,

mais se limite à mentionner à l'endroit de l'article 26 relatif au Fonds d'investissements publics administratifs, d'une part, la remise en état de trois pavillons de logement de la caserne du Herrenberg pour un montant total de 7.200.000 euros, et d'autre part, des frais d'études pour le hall logistique et la réhabilitation des infrastructures techniques du site.

Par ailleurs, différents autres aspects du dossier mériteraient d'être précisés. Ainsi, il ne ressort pas de l'exposé des motifs quel est l'état d'avancement du projet d'implanter sur le site du Herrenberg un centre de secours pour les systèmes d'information du Haut-commissariat à la protection nationale et quelles en sont les conditions de réalisation. A charge de quels crédits la nouvelle route d'accès au Herrenberg se fera-t-elle, dont seul un premier tronçon d'un kilomètre est compris dans le devis joint au projet de loi sous examen? Quelles sont les estimations de dépenses en relation avec la rénovation des différentes bâtisses de la caserne à déduire du début de transformation effectuée sur trois pavillons de logement, transformation d'ailleurs hautement souhaitable en vue de pouvoir de la façon mettre à brève échéance un terme à une situation de chantier permanent pour le moins peu esthétique et certainement inconfortable pour les locataires? Nonobstant la mise en place récente sur le site d'un pavillon réservé aux besoins de l'Ecole de Police, il n'est pas question dans l'exposé des motifs d'éventuels besoins supplémentaires de cette institution, ni de ceux résultant de la formation des agents de l'Administration des douanes et accises pour lesquels ledit pavillon est également mis à disposition. Serait-ce à dire qu'il n'existe pas de besoin à cet égard? Par ailleurs, ledit pavillon étant construit selon les règles des « maisons à basse énergie », n'y a-t-il pas de leçons à tirer des conditions de construction et d'exploitation de cet édifice pour les bâtiments servant pour les besoins de l'armée?

Quant au projet de loi proprement dit, le Conseil d'Etat fait remarquer que certains points évoqués dans l'exposé des motifs restent sans réponse. Ainsi, une décision définitive sur le concept de production d'énergie thermique semble toujours faire défaut, tant pour ce qui est de l'installation elle-même qu'en ce qui concerne la forme d'énergie utilisée pour faire fonctionner celle-ci. De même, le risque de formation de foyers de légionellose dans les conduites d'eau chaude entre les chaudières centrales et les pavillons de logement ne semble pas être banni par les solutions techniques envisagées. Enfin, ne conviendrait-il pas de procéder à la définition d'un concept énergétique d'ensemble mobilisant l'ensemble des techniques modernes disponibles en la matière pour économiser l'énergie consommée et pour réduire les émissions nocives?

Le Conseil d'Etat estime qu'avant tout autre progrès en cause, il sera indiqué de fournir des réponses satisfaisantes aux nombreuses questions qui restent ouvertes afin de garantir que l'argent du

contribuable soit utilisé à bon escient et afin d'éviter tout gaspillage inutile dû par exemple au choix de concepts manquant de la performance technique requise ou à la mise en œuvre de solutions qui s'avéreraient incompatibles avec des choix conceptuels relégués pour le moment aux étapes ultérieures du programme de rénovation entamé.

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de loi pourraient faire l'économie de la précision que le Herrenberg, site de la Caserne Grand-Duc Jean, se trouve à Diekirch et supprimer en conséquence les mots *in fine* de l'intitulé « à Diekirch ».

Article 1^{er}

L'observation faite à l'endroit de l'intitulé vaut également pour le libellé de l'article 1^{er}.

Article 2

Dans la première phrase, il y a lieu de remplacer le sigle « EUR » par « euros » et de renoncer aux caractères gras pour indiquer le montant de l'investissement à approuver, la phrase s'écrivant correctement à la fin « ... la somme de 18.700.000 euros».

A la deuxième phrase, il convient d'écrire « indice semestriel des prix de la construction ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat fait remarquer que la valeur 652,26 de l'indice retenue est celle applicable à partir du 1^{er} octobre 2007 et non celle valant à partir d'avril 2007, comme indiqué erronément dans le projet gouvernemental. Si les auteurs entendent rattacher le montant de l'enveloppe financière à allouer par le législateur à la valeur proposée de l'indice des prix de la construction, la deuxième phrase doit être rédigée comme suit:

« Ce montant correspond à la valeur 652,26 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2007. »

Article 3

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 février 2009.

Le Secrétaire général,

Le Président,