

Projet de loi

déterminant la participation financière de l'Etat à la construction de nouveaux bâtiments pour l'Ecole Française de Luxembourg ainsi que pour le Lycée et Collège Vauban à Gasperich.

Avis du Conseil d'Etat

(22 septembre 2009)

Par dépêche du 11 février 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet qui a été élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un exposé technique, un programme de construction et la fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le dossier en question était en outre complété par une série de plans graphiques relatifs au projet immobilier.

Considérations générales

L'objet du projet de loi tient à la volonté de mettre à la disposition de l'Ecole Française de Luxembourg (enseignement fondamental) et du Lycée et Collège Vauban (enseignement secondaire) de nouvelles infrastructures nécessaires aux enseignements dispensés par les deux structures scolaires et tenant compte de l'évolution de la demande d'ici la rentrée scolaire 2015.

Selon l'article 29 de la loi du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé et portant abrogation des articles 83 à 87 de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire, l'Etat est censé contribuer aux dépenses engendrées par l'agrandissement, voire le remplacement d'infrastructures créées par les structures porteuses des établissements scolaires visés ou mises à la disposition de ceux-ci par l'Etat ou un propriétaire privé.

La participation étatique ne peut pas excéder 80% de la dépense globale, l'Etat prenant en charge les intérêts en cas de préfinancement des investissements par le biais d'un emprunt contracté par l'établissement scolaire privé.

Aux termes de l'exposé des motifs, les infrastructures dont disposent à l'heure actuelle l'Ecole française de Luxembourg ainsi que le Lycée et Collège Vauban et qui sont implantées avenue de la Faïencerie à Luxembourg-Limpertsberg s'avèrent trop exigües pour répondre aux

besoins d'accueil d'un nombre grandissant d'écoliers et d'élèves fréquentant les deux établissements en question. Aussi les auteurs du projet de loi prévoient-ils la construction de nouveaux bâtiments adaptés aux besoins futurs sur un site qui a été retenu à cet effet sur le ban de Gasperich et qui a une superficie de 5,4 hectares.

Suivant la fiche financière jointe au dossier, le coût global de l'investissement s'élève à 158,3 millions d'euros, correspondant à la valeur 673,64 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2008. La contribution de l'Etat étant, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de la loi précitée du 13 juin 2003, limitée à 80% du coût global, la dépense étatique représente un montant de 126,64 millions d'euros à la valeur de l'indice des prix de la construction en vigueur en octobre 2008.

Etant donné que ce montant dépasse le seuil légal de 40 millions d'euros prévu par l'article 80 modifié de la loi du 8 juin 1999 précitée, version en vigueur depuis la modification de cet article par la loi du 29 mai 2009, une loi spéciale est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution pour autoriser la dépense en question.

La dimension du projet a été évaluée sur base de l'évolution prévue des besoins d'accueil auxquels les structures scolaires en projet sont censées répondre d'ici la rentrée scolaire 2015.

Selon l'exposé des motifs, le résultat de cette évaluation se présente comme suit:

- pour le Collège et Lycée Vauban, l'effectif d'élèves attendu passera de 777 élèves à la rentrée scolaire 2008 à 1245 unités à la rentrée 2015;
- pour l'Ecole française de Luxembourg, l'évolution prévue comporte une augmentation de l'effectif passant de 570 unités en 2008 à 800 en 2015-2016.

Pour ce qui est de l'évolution des effectifs fréquentant l'école maternelle et primaire, les auteurs ajoutent la population scolaire de l'enseignement fondamental de l'Ecole privée Notre-Dame (Sainte-Sophie) qui offre également un encadrement scolaire maternel et primaire agréé par les autorités françaises.

Les dimensions des infrastructures scolaires à créer s'orientent ainsi à l'évolution supposée du nombre des écoliers et élèves fréquentant les établissements scolaires en question au cours des années à venir.

Les bâtiments à construire comprendront dès lors 44 salles de classes pour les besoins des écoles maternelle et primaire et 51 salles de classes pour les besoins du collège et lycée. Le complexe scolaire comportera en outre une vingtaine de salles spéciales pour le premier type d'enseignement et une cinquantaine de salles spéciales pour l'enseignement secondaire. S'y ajoutent des locaux accessoires pour l'activité sportive, des locaux administratifs et techniques, des structures d'accueil ainsi qu'un parking couvert comprenant 141 emplacements.

Quant à la gestion du trafic, il est fait état de 200 emplacements de parcage aménagés en surface à l'extérieur des fonds bâtis, de voies de

circulation assurant l'accès au parking, et aux quais des autobus scolaires et permettant aux parents d'amener et de venir chercher les élèves et écoliers avec leurs voitures privées. Une étude de trafic destinée à garantir des conditions optimales de circulation à l'intérieur du campus était, selon les auteurs du projet de loi, en voie d'élaboration au moment du dépôt du projet de loi.

Le point C.5 de l'exposé des motifs évoque de manière sommaire les efforts consentis au niveau du recours aux énergies renouvelables, des économies d'énergie et de l'utilisation rationnelle de l'eau. Le point D.2 ajoute, sans autre détail, que l'accessibilité de l'ensemble du site est adaptée aux besoins des personnes handicapées.

Une loi du 19 décembre 2003 avait autorisé le Gouvernement à faire réaménager des bâtiments situés avenue de la Faïencerie à Limpertsberg actuellement mis à la disposition des deux établissements par l'Etat. Le Conseil d'Etat croit comprendre que dès leur libération ces bâtiments serviront à abriter une partie des activités du Lycée Technique du Centre. Il aurait par ailleurs voulu savoir si, d'un côté, les investissements autorisés par ladite loi ont été menés à bien et quel en a été le coût effectif, et si, d'un autre côté, ils pourront servir sans nouvelles transformations dans le cadre de la reprise des locaux par le Lycée Technique du Centre.

Par ailleurs, il souscrit entièrement à l'avis des auteurs qui soulignent l'importance d'une offre scolaire adaptée aux besoins des étrangers venus s'établir au Luxembourg dans le cadre de la diversification économique du pays.

Il a toutefois certaines difficultés à retracer la façon dont l'évolution des besoins futurs en salles de classes et autres locaux scolaires et administratifs a été effectuée en relation avec le projet sous examen. Quels ont été les facteurs notamment démographiques sur lesquels les calculs se fondent? L'Etat a-t-il lui-même procédé auxdites évaluations et, dans l'affirmative, y a-t-il associé les structures de gouvernance des deux établissements scolaires?

Le Conseil d'Etat aurait souhaité des informations plus précises, parce qu'il a l'impression que la progression future de l'effectif de l'Ecole française repose sur des données très approximatives qui admettent une stagnation à 570 ou 577 écoliers jusqu'en 2012 pour passer d'un coup à 800 unités à partir de ce moment (pourquoi?), niveau de fréquentation qui se maintient jusqu'en 2016.

Quant à la prise en compte des écoliers fréquentant les cycles maternel et primaire à l'Ecole Sainte-Sophie pour déterminer l'évolution de l'effectif scolaire et partant les dimensions du projet immobilier, signifie-t-elle que cette école va abandonner cet enseignement au profit de la reprise de l'activité scolaire en question par l'Ecole française de Luxembourg?

Ces questions mènent à un deuxième train d'interrogations. Dans la mesure où l'Etat est disposé à assumer 80% de la charge d'investissement, les 20% du coût restant devront être assurés par les entités responsables du Collège et Lycée Vauban, de l'Ecole française de Luxembourg et, le cas

échéant, de l'Ecole Sainte-Sophie. Quelles sont les garanties juridiques et financières consenties par ces entités? Les apports de ces entités et les garanties afférentes font-ils l'objet d'un accord en due forme avec l'Etat, comme c'est par exemple la règle pour les participations publiques aux frais de construction ou de réaménagement des centres pour personnes âgées et maisons gériatriques aux investissements immobiliers desquels l'Etat contribue en vertu de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (dite loi ASFT)? Le Conseil d'Etat est en tout état de cause d'avis qu'en vue de son approbation des investissements projetés le législateur devra disposer d'engagements clairs et formels de ces entités documentant leur accord ainsi que les moyens à leur disposition pour supporter le projet tant sur le plan de son financement que sur celui de sa gestion ultérieure dès après l'achèvement de la construction. Par ailleurs, les explications relatives au montage juridique et financier du projet demandent à être complétées par les modalités de financement des investissements. Ceux-ci seront-ils financés moyennant contribution de l'Etat français ou moyennant emprunt à contracter par les entités intéressées, donnant de la manière lieu à d'éventuelles obligations supplémentaires de l'Etat d'augmenter sa mise en vue de la couverture des intérêts débiteurs générés par ledit emprunt. Ou est-ce que la maîtrise de l'ouvrage sera assurée par l'Etat luxembourgeois avec pour corollaire de devoir régler contractuellement les conditions d'apport de la mise des entités gestionnaires?

Sur le plan technique, le Conseil d'Etat regrette le mutisme de l'exposé des motifs sur l'accessibilité, voire les problèmes de trafic liés à l'ouverture d'un nouveau complexe scolaire sur un site en périphérie de la capitale. En effet, il aurait souhaité que le projet de construction soit complété par un concept de circulation faisant pencher le partage modal clairement en faveur des transports publics. Or, la place limitée qui est réservée aux autobus scolaires, la générosité des moyens de parage pour les moyens de transport individuels, l'absence d'informations sur d'éventuelles facilités accordées à la circulation douce (piétons et cyclistes) n'ont rien de rassurant à cet égard. Il en est de même du traitement marginal des questions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées auxquelles les auteurs consentent une seule phrase.

Pour ce qui est du concept architectural, le Conseil d'Etat suppose que le nombre, la dimension et l'aménagement des salles de classe et autres éléments du complexe scolaire répondent aux critères communément admis pour ce genre d'infrastructure, alors que l'exposé des motifs est muet sur la question, sauf en ce qui concerne les données chiffrées sur les besoins futurs, dont il a par ailleurs critiqué la présentation.

Il aurait en outre été avantageux de compléter l'exposé des motifs par un concept énergétique et environnemental plus détaillé et plus éloquent. L'évocation très sommaire de cet aspect du projet le conduit à réitérer sa demande maintes fois répétée en relation avec la réalisation de constructions immobilières pour compte de l'Etat ou grâce à son appui financier. Il serait utile de désigner de manière systématique un ou plusieurs services publics chargés de l'élaboration d'un audit énergétique et environnemental de

chaque nouveau projet immobilier réalisé par l'Etat ou réalisé avec sa participation financière.

Examen des articles

Intitulé

Par analogie au libellé usité dans l'intitulé des lois autorisant la participation étatique à de grands investissements sur base de l'article 99 de la Constitution, le Conseil d'Etat suggère de formuler l'intitulé de la loi en projet comme suit:

« Projet de loi autorisant le Gouvernement à participer à la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'Ecole Française de Luxembourg et pour le Lycée et Collège Vauban ».

Pour le cas où l'école maternelle et primaire de l'Ecole Notre-Dame (Sainte-Sophie) ne serait pas reprise par l'Ecole française mais que la première consente à transférer l'activité scolaire sur le nouveau site tout en continuant à en assurer la responsabilité, l'intitulé devrait être adapté en conséquence.

Article 1^{er}

Sans préjudice de la nouvelle formulation proposée ci-avant, l'intitulé s'avère plus précis quant à l'objet du projet de loi que l'article 1^{er}. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'y aligner le texte de l'article sous examen.

En outre, il convient de respecter le parallélisme avec les lois autorisant la participation financière de l'Etat à des projets soutenus sur base de la loi ASFT.

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

« Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à participer, selon les modalités fixées par convention entre parties, au financement de la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'Ecole Française de Luxembourg et pour le Lycée et Collège Vauban. »

L'observation faite à l'endroit de l'intitulé et concernant une éventuelle participation active de l'Ecole Notre-Dame (Sainte-Sophie) dans le projet en cause vaut également en relation avec l'article 1^{er}.

Article 2

A moins de ne pas vouloir assortir la participation financière de l'Etat d'une clause d'adaptation du montant de l'évolution des prix de la construction, une référence à l'indice afférent s'impose.

Par ailleurs, par analogie à d'autres lois du genre, le Conseil d'Etat propose de se référer à la limitation légale du taux de participation de l'Etat à la dépense globale.

L'article 2 sera dès lors rédigé comme suit:

« **Art. 2.** Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 126.640.000 euros. Ce montant correspond à la valeur 673,64 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2008. 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.

Le taux de la participation de l'Etat ne peut pas dépasser quatre-vingt pour cent du coût total des travaux. »

Article 3

Nonobstant l'absence d'un commentaire des articles qui est usuellement joint aux projets de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci note qu'il est prévu d'assurer le financement du projet à charge d'un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice qui fait partie des dépenses en capital du budget du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et qui figure dans les lois budgétaires consécutives depuis l'exercice 2004.

Hormis la nécessité d'adapter le libellé du crédit à la nouvelle terminologie en place depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, le Conseil d'Etat propose de ne pas faire la référence aux numérotation et libellé d'un article déterminé de la loi budgétaire ayant cours, mais de se référer de façon plus générale aux dépenses en capital du budget du département ministériel ordonnateur.

Aussi propose-t-il de libeller comme suit l'article 3:

« **Art. 3.** Les dépenses sont imputables sur les crédits pour dépenses en capital du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 septembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer