

Projet de loi

relatif à la mise à niveau des annexes A, B et C du Palais de la Cour de Justice des Communautés Européennes à Luxembourg-Kirchberg.

Avis du Conseil d'Etat

(22 septembre 2009)

Par une dépêche du 17 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis du Conseil d'Etat au sujet du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre des Travaux publics.

Au texte du projet de loi proprement dit était joint un exposé des motifs, complété par une partie architecturale, un programme de construction, un devis estimatif et une fiche récapitulative relative aux coûts de consommation et d'entretiens annuels ainsi que des plans.

Le Conseil d'Etat considère que les données fournies par le devis estimatif et la fiche récapitulative des frais courants annuels correspondent aux exigences de la 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.

Considérations générales

Depuis l'occupation en 1972 par la Cour de justice des Communautés européennes de l'immeuble que l'Etat luxembourgeois avait fait construire pour les besoins de celle-ci, en recourant à ces fins aux possibilités offertes par la loi modifiée du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir les rendements et charges locatifs de tels immeubles, cet immeuble a fait l'objet d'une série de réaménagements et d'agrandissements qui ont abouti à la configuration actuelle du palais de justice et de ses annexes. Ces travaux ont notamment comporté quatre extensions autorisées par les lois des 25 juillet 1985, 1^{er} juin 1989, 18 décembre 1990 et 18 juillet 2002. Par ailleurs, la loi du 28 juin 2000 a autorisé le Gouvernement à procéder à la décontamination de l'amiante présente dans le bâtiment. Deux autres lois, la première, celle du 7 septembre 1987, qui a autorisé la cession des droits de superficie et de tréfonds nécessaires à la réalisation de la première extension, et la seconde, celle du 20 juillet 1998, qui a autorisé les mesures transitoires requises avant que soit entamée la quatrième extension, sont venues s'ajouter à l'arsenal législatif précité.

Suite à la quatrième extension dont l'inauguration a eu lieu en décembre 2008, il reste actuellement à mettre à niveau et à réaménager les bâtiments A (Erasmus), B (Thomas More) et C (abritant le tribunal de première instance), conformément aux besoins que le Gouvernement a

identifiés avec l'accord des services de la Cour de justice des Communautés européennes (cf. approbation de l'avant-projet définitif de la rénovation par le comité administratif de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 octobre 2008). Ces réaménagements s'imposent entre autre suite aux relèvements de niveau de la voirie publique longeant le site et des intersections routières voisines, faisant que deux étages du bâtiment C se trouveront désormais en sous-sol par rapport au terrain environnant.

Le coût de ces travaux de mise à niveau et de réaménagement des trois annexes est évalué par les auteurs du projet de loi à 88 millions d'euros à la valeur 666,12 de l'indice semestriel des prix de la construction en vigueur au 1^{er} avril 2008. Alors que ce coût dépasse le seuil de 40 millions, fixé par l'article 80 de la loi précitée du 8 juin 1999, l'approbation spéciale du projet par le législateur est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution. A cet égard, l'exposé des motifs note que la Commission du contrôle et de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés a marqué son accord avec le début des travaux à charge des crédits non utilisés accordés par la loi du 20 juillet 1998 relative aux mesures transitoires en vue de l'extension du Palais de la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg-Kirchberg. Il aurait été souhaitable de préciser quel taux des crédits accordés par la loi de 1998 n'a pas été utilisé aux fins prévues, tout en indiquant si dans le cadre de l'arrangement précité qui a été trouvé avec la commission parlementaire le Gouvernement est en droit de dépenser les crédits restants de 1998 en sus du montant à allouer par la loi en projet, ou si les dépenses effectuées à ce titre réapparaîtront dans le décompte des travaux à autoriser nouvellement.

Le Conseil d'Etat admet que le projet architectural, qui a fait l'objet d'une concertation poussée avec les responsables de la Cour de justice des Communautés européennes, répond aux besoins des instances judiciaires communautaires, et qu'il a été conçu en tenant compte des connaissances les plus récentes en matière environnementale et d'économies d'énergie, même si les explications reprises à l'exposé des motifs sont plutôt parcimonieuses à ce dernier égard.

Examen des articles

Intitulé

La façon de désigner le complexe immobilier visé a changé, tant en ce qui concerne la désignation de l'immeuble que pour ce qui est des noms donnés respectivement à l'institution communautaire qu'il abrite et au lieu de son implantation.

Tout en se tenant au libellé apparaissant dans l'intitulé des dernières lois de la série rappelée ci-avant, le Conseil d'Etat propose d'écrire: « Palais de la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg-Kirchberg », en vue de respecter la dénomination officielle que les traités de base communautaires donnent à ladite institution.

Si le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 était entré en vigueur avant l'adoption définitive de la loi en projet, il conviendrait, conformément

à l'article 1^{er} sous 14 de ce traité), d'écrire « Cour de justice de l'Union européenne ».

Article 1^{er}

L'observation formulée à l'endroit de l'intitulé est également valable en relation avec le libellé de l'article 1^{er}.

Article 2

L'alinéa premier ne donne pas lieu à observation comme s'alignant au texte usuellement retenu dans les projets de loi du genre pour définir le plafond de la dépense à autoriser par le législateur.

Par contre, en l'absence de commentaire des articles, le Conseil d'Etat ne comprend pas la portée de l'alinéa 2 qui semble permettre un dépassement de l'enveloppe financière accordée par le législateur en vertu de l'alinéa premier sur base de l'adaptation de contrats conclus en la matière dans le cadre de la législation sur les marchés publics ou suite à des décisions judiciaires. Si le Conseil d'Etat conçoit que l'Etat est tenu de la même façon que les autres personnes physiques et morales par les exigences du droit positif tout comme par les décisions de justice, les engagements contractuels que l'Etat sera amené à souscrire ne le dispenseront cependant pas du respect des règles de droit constitutionnel qui s'appliquent spécialement aux conditions selon lesquelles le Gouvernement doit prendre l'accord de la Chambre des députés pour procéder à des investissements publics dont le coût dépasse la limite légale. L'échappatoire que les auteurs du projet de loi semblent, grâce à l'insertion de l'alinéa 2 de l'article 2 sous examen, vouloir créer pour contourner les limites de l'enveloppe financière à approuver par le législateur apparaît dans ces conditions comme contraire à la Constitution et obligerait le Conseil d'Etat, en cas de maintien, à refuser à la loi en projet la dispense du second vote constitutionnel.

Article 3

Quant au texte proposé par les auteurs comme devant faire l'objet de l'article 3 sous examen, il prévoit une exception à l'article 1^{er} de la loi précitée du 13 avril 1970 dont le paragraphe 1^{er} limite à un maximum de vingt-cinq ans la durée de la garantie que l'Etat peut accorder dans les conditions prévues par cette loi. Dans la mesure où la durée de la garantie prévue par les auteurs du projet de loi sous examen est censée *a priori* échoir au 31 décembre 2026, soit en moins de dix-huit ans, la nécessité de cette dérogation n'est manifestement pas donnée. Aussi y a-t-il lieu à suppression des dispositions de l'article 3.

Le Conseil d'Etat note encore que la loi n'aborde pas la question de l'imputation de la dépense qui, selon le contexte résultant de l'exposé des motifs, sera financée par le biais de la loi précitée de 1970. En lieu et place du texte supprimé, il propose de mentionner le mode de financement prévu à l'article 3 sous examen, en s'inspirant du texte de l'article 4 de la loi du 20 juillet 1998 précitée, modification dont le libellé bénéficie d'ores et déjà de son accord.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 septembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer