Projet de loi

relatif à l'achèvement du Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen et de la mise en valeur de certaines parties de la forteresse du Luxembourg.

Avis du Conseil d'Etat

(22 septembre 2009)

Par dépêche du 5 juin 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 secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.

Au projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière et un commentaire des articles qui se limite pourtant au seul article 4 du projet de loi.

Considérations générales

D'emblée, la lecture du dossier mène au constat que le projet de loi poursuit en fait trois objectifs différents.

Le premier objet consiste selon les auteurs à procéder à l'aménagement définitif du Fort Thüngen, d'une part, et à la finition de diverses parties de la forteresse reliées par l'itinéraire culturel dénommé circuit Vauban, dont notamment la signalisation de l'itinéraire.

Le deuxième objet a trait à la mise en place d'une muséographie pour le Musée de la Forteresse.

Le troisième objet concerne la reclassification d'un fonctionnaire.

*

Le premier objet, tel qu'il ressort de l'article 1^{er} de la loi en projet, couvre dès lors deux volets bien distincts qui se trouvent identifiés tous les deux dans des lois antérieures que le présent projet de loi se propose de compléter, parce que les crédits votés ne suffisent pas pour parachever les projets en question.

Pour ce qui est du premier volet qui est, ensemble avec le deuxième objet identifié ci-avant, relatif à l'achèvement du Musée de la Forteresse de Luxembourg, il convient de le considérer ensemble avec le deuxième objet ci-avant identifié. Les crédits initiaux avaient été autorisés par la loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen. L'enveloppe financière accordée à ce moment était de 665.500.000 francs, soit, convertie en euros

au taux de change de 1:40,3399, un montant de 16.497.315,07 euros. Actualisé selon l'indice des prix de la construction, ce montant (valeur 487,79 de l'indice semestriel au 1^{er} octobre 1996) correspond à 22.782.858,61 euros à la valeur courante de cet indice au moment de l'élaboration du projet de loi (soit la valeur 637,64 au 1^{er} octobre 2008).

Le crédit en question a par la suite bénéficié d'une rallonge grâce à la loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg dont les ouvrages militaires adjacents au Fort Thüngen ainsi que la muséographie et l'aménagement des niveaux -1 et -2 du Musée de la Forteresse. A en juger par la fiche financière jointe à l'exposé des motifs (*doc. parl. n° 4949*) qui a accompagné le projet de loi devenu la loi précitée, deux des « secteurs » visés, à savoir les points IV-8 (Fort Obergrünewald et Alentours Fort Thüngen) et V-9 (Muséographie du Musée de la Forteresse), peuvent être attribués directement au projet; ces deux « secteurs » comportent une dépense estimée respectivement à 5.197.500 euros et à 3.239.500,66 euros, soit un total de 8.437.000,66 euros. A ce montant, il convient d'ajouter les frais des études liées aux travaux et fournitures approuvés en relation avec le Musée, soit des frais d'études

- en relation avec le point V de la fiche financière (muséographie)	2.294.750,35 €
- proratisés par rapport au coût des autres travaux et fournitures (investissement total: 7.546.006 euros) et concernant le point IV-8 (investissement: 5.197.500 euros), soit une part des autres frais d'études d'un montant total de 949.000 euros)	<u>653.647,44 €</u>
- Total (études):	2.948.397,79 €

La part des crédits alloués par la loi du 25 avril 2003 au projet du Musée de la Forteresse se présente dès lors comme suit:

- point IV-8	5.197.500,00 €
- point V-9	3.239.500,66 €
- études	<u>2.948.397,79 €</u>
- Total	11.385.398,45 €

Ce montant correspond à la valeur 554,26 de l'indice des prix de la construction en vigueur à partir du 1^{er} octobre 2001, époque de l'évaluation des dépenses en question. Actualisé à la valeur 673,64 du même indice applicable au moment de l'évaluation des dépenses du projet de loi sous examen, ce montant représente 13.837.657,08 euros.

Enfin, la fiche financière figurant dans le dossier présentement soumis au Conseil d'Etat fait état, dans deux des trois volets que comporte cette fiche de dépenses ayant trait au Musée de la Forteresse, à savoir:

- finition de la restauration du bâtiment « Fort Thüngen »	1.240.000,00 €
- muséographie et scénographie du Musée « Dräi Eechelen »	<u>5.160.000,00 €</u>
- Total	6.400.000,00 €

L'addition des crédits (actualisés à la valeur 673,64 de l'indice des prix de la construction) réservés par les lois précitées du 17 février 1997 et

du 25 avril 2003 ainsi que par le projet de loi sous examen au projet du Musée de la Forteresse se compose dès lors comme suit:

- crédit actualisé de la loi du 17 février 1997	22.782.858,61 €
- crédit actualisé de la loi du 25 avril 2003	13.837.657,08 €
- crédits de la loi en projet	<u>6.400.000,00 €</u>
- Total	43.020.515,69 €

Nonobstant le relèvement par la loi du 29 mai 2009 du seuil prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative au budget, à la comptabilité et à la trésorerie de l'Etat, l'autorisation par une loi spéciale, conformément à l'article 99 de la Constitution, du projet du Musée de la Forteresse continue de s'imposer sur le plan juridique comme dépassant ledit seuil fixé dorénavant à 40 millions d'euros.

*

Quant au deuxième volet du premier objet du projet de loi qui a trait à l'aménagement définitif de diverses parties de la forteresse reliées par l'itinéraire culturel dénommé circuit Vauban et à la signalisation de cet itinéraire (cf. art. 1^{er}), il faut constater que la première autorisation du législateur pour compte de la réalisation de ce projet remonte à la loi du 29 juillet 1993 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg qui avait retenu à ces fins un crédit de 270 millions de francs luxembourgeois ou 6.693.125,69 euros à la valeur 466,78 de l'indice semestriel des prix de la construction en vigueur à partir du 1^{er} avril 1993, soit 9.659.276,73 euros à la valeur 673,64 du même indice, c'est-à-dire la valeur retenue pour l'établissement des devis à la base de la fiche financière jointe au projet de loi sous examen.

Dans une deuxième étape, la loi précitée du 25 avril 2003 a alloué à ce projet un nouveau crédit qui, déduction faite des sommes réservées par cette même loi à l'aménagement du Musée de la Forteresse, s'élève à 2.347.500 euros, au titre des travaux et fournitures, et à (949.000 – 653.647,44 =) 295.352,56 euros, au titre de frais d'études, soit au total un crédit de 2.642.852,56 euros à la valeur 554,26 de l'indice précité ou 3.212.086,74 euros à la valeur 673,64 de cet indice.

Enfin, selon la fiche financière jointe au projet de loi sous examen, 2.320.000 euros (valeur indiciaire: 673,64) sont réservés à ce deuxième volet.

Abstraction faite de la façon nonchalante des auteurs de changer de terminologie, voire de redimensionner l'objet d'une loi à l'autre, il est noté qu'au total les dépenses actualisées à la valeur 673,64 de l'indice semestriel des prix de la construction se présentent comme suit pour cet aspect:

- loi du 29 juillet 1993:	9.659.276,73 €
- loi du 25 avril 2003:	3.212.086,74 €
- projet de loi sous examen:	<u>2.320.000,00 €</u>
- Total	15.191.363,47 €

*

Pour ce qui est du troisième objet du projet de loi, les auteurs passent sans transition de la reconstitution et de la conservation du patrimoine architectural de la capitale à une proposition de reconstitution de la carrière et de nomination au poste de conservateur d'un architecte du Service des sites et monuments nationaux.

Le Conseil d'Etat note que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics requis en pareille circonstance fait défaut. Par ailleurs, la fiche financière jointe au dossier fait abstraction de l'impact budgétaire de la mesure envisagée.

Le contenu de l'article 4 est en plus étranger à l'énoncé du contenu du projet de loi résultant de l'intitulé.

Enfin, le souci d'assurer à l'œuvre législative une transparence appropriée et une consultation aisée requiert l'insertion de la disposition à un endroit pertinent de la législation sur la fonction publique.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de scinder le projet de loi en deux projets distincts, le premier prévoyant l'autorisation par le législateur des projets d'investissement visés conformément aux exigences de l'article 99 de la Constitution, le second ayant trait à la situation statutaire du fonctionnaire dont question à l'article 4.

A l'état actuel du projet, le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel que sous condition que les auteurs du projet de loi renoncent à l'amalgame légistique entre les dispositions des articles 1^{er} à 3, d'une part, et de l'article 4, d'autre part. En attendant que les formalités législatives usuelles aient été accomplies en relation avec l'article 4, il s'abstient de l'examen de cet article.

*

Quant aux dispositions des articles 1^{er} à 3, elles dénotent une maîtrise défaillante des dépenses, tant pour mener à bien le projet d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg que pour assurer le parachèvement du projet de restauration et de mise en valeur de certaines parties de la forteresse.

L'estimation du coût du premier projet actualisée à la valeur de l'euro courant a en effet presque doublé entre 1997 et 2009, passant de moins de 23 millions à plus de 43 millions d'euros.

Les prévisions de dépenses du deuxième projet ont subi une hausse moins spectaculaire, mais néanmoins impressionnante, en passant de 9,66 millions en 1992 à 15,19 millions d'euros en 2009, soit une majoration de plus de 57 pour cent.

La différence béante entre l'estimé initial et le coût effectif tourne l'obligation d'une autorisation préalable du législateur à la dérision, alors que l'exigence constitutionnelle se trouve ramenée à une pure formalité. En effet, le contrôle parlementaire *ex ante* voulu par le Constituant se trouve réduit à néant, sous l'effet d'une préparation insuffisante du projet, voire d'une gestion insatisfaisante du chantier, voire des deux à la fois.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur les conséquences de telles incuries administratives, synonymes d'une dilapidation de deniers publics. Il laissera partant au législateur le soin de décider d'une éventuelle vérification de la façon dont les fonds budgétaires alloués par plusieurs lois consécutives ont été gérés et qui a mené à un dépassement phénoménal des enveloppes financières autorisées. A la Chambre des députés de juger si elle sera d'accord pour allouer les rallonges sollicitées avant cette vérification ou si elle reportera sa décision en attendant le résultat de ce contrôle.

Quant à l'autorisation formelle du législateur fondée sur l'article 99 de la Constitution, le Conseil d'Etat constate que, pour ce qui est du Musée de la Forteresse, le coût total, estimé à 43,02 millions d'euros sur base de la loi en projet, dépasse le seuil nouvellement fixé à 40 millions d'euros par l'article 80 modifié de la loi précitée du 8 juin 1999. Une loi formelle s'impose dès lors pour l'achèvement des travaux concernés.

Par contre, nonobstant le dépassement de plus de 50 pour cent de l'estimation initiale du coût valant pour la restauration et la mise en valeur de certaines parties de la forteresse, la dépense totale afférente reste avec 15,19 millions d'euros largement en deçà du nouveau seuil légal précité. Dans ces conditions, une nouvelle loi autorisant la nouvelle rallonge prévue pour ce deuxième projet ne s'impose pas selon le Conseil d'Etat, de sorte que d'un point strictement formel ce volet du projet de loi pourra être abandonné.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet de loi pourra, nonobstant sa recommandation de vérifier le pourquoi du dépassement excessif des devis initiaux établis pour les deux projets, se limiter à l'autorisation d'une nouvelle rallonge des crédits pour assurer le seul achèvement définitif du Musée de la Forteresse.

Examen des articles

Intitulé

Au vu de ses observations plus amplement développées dans le cadre des considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat propose de se borner à évoquer les travaux d'achèvement du Musée de la Forteresse.

L'intitulé aura ainsi avantage à être libellé comme suit:

« Projet de loi relatif aux mesures d'achèvement du Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen ».

Article 1^{er}

Dans l'optique des observations à l'endroit de l'intitulé et dans le souci d'éviter certaines redites, cet article se lira comme suit:

« Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à faire procéder aux mesures d'achèvement du Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen, y inclus la conception et la mise en

place des aménagements muséographiques et scénographiques ainsi que la signalétique didactique et directionnelle du Musée. »

Article 2

Le Conseil d'Etat propose de donner à la deuxième phrase de cet article le libellé usuellement retenu pour la disposition en question dans d'autres lois du genre.

Cette deuxième phrase aura dès lors le libellé suivant:

« Ce montant correspond à la valeur 673,64 de l'indice semestriel des prix de la construction en vigueur au 1^{er} octobre 2008. »

Article 3

Sans observation.

Article 4

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande que les dispositions reprises sous cet article fassent l'objet d'un projet de loi à part prévoyant leur insertion dans la législation sur la fonction publique, tout en veillant à l'accomplissement conformément des exigences législatives prévues à cet égard.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 septembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer