

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur le Fonds des routes

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes (20/11/2006)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président; M. Roger Negri, Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Michel Wolter, Membres.

Au cours des années 2003/2004, la Cour a procédé à un contrôle des opérations financières du Fonds des routes effectuées pendant les exercices budgétaires 2001 à 2003. Elle a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes au cours de la réunion du 10 janvier 2005.

Monsieur le ministre des Travaux publics s'est exprimé au sujet des constatations et des recommandations de la Cour des comptes au cours de la réunion du 21 mars 2005. M. Roger Negri a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la réunion du 24 avril 2006 (en remplacement de M. Alex Bodry).

Dans la réunion du 20 novembre 2006, la Commission a examiné le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Roger Negri.

1. Le cadre légal

1.1 La loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées

La loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées précise que la construction, l'aménagement et l'entretien de la voirie de l'Etat et de ses dépendances rentrent dans les activités de cette administration.

* Au courant de l'année 1995, une réorganisation interne de l'administration des Ponts et Chaussées a été opérée ; l'administration fonctionne depuis lors selon un principe de séparation basé sur la nature et le degré d'importance des routes (autoroutes – routes nationales). Les différentes divisions de l'administration des Ponts et Chaussées qui interviennent désormais dans la construction routière, sont :

- la Division Centrale de la Voirie (DCV) (grande voirie de communication);

- la Division des Services Régionaux (Luxembourg et Diekirch) (DSR) (voirie secondaire de l'Etat) ;
- la Division des Ouvrages d'Art (DOA) (ouvrages d'art).

Au moment de la rédaction du rapport spécial de la Cour des comptes, la Division des Ouvrages d'Art opérait sans base légale.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommandait d'adapter la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées à la réalité actuelle.

Dans sa réponse écrite, le ministère des Travaux publics a confirmé que le bon fonctionnement de l'administration des Ponts et Chaussées n'est actuellement plus garanti si l'on doit suivre la répartition des attributions telles que préconisées par la loi organique du 15 mai 1974.

Au cours de son entrevue avec les membres de la Commission du Contrôle budgétaire et des Comptes (le 21 mars 2005), Monsieur le ministre a partagé l'avis de la Cour des comptes et informé les membres de la Commission que, dans son accord de coalition, le gouvernement s'est engagé à entamer de nouvelles modifications des structures actuelles. Vu que cette grande réorganisation est en préparation, il propose de continuer de fonctionner selon les bases actuelles et de ne pas procéder à une adaptation provisoire de la loi modifiée du 15 mai 1974.

Monsieur le ministre des Travaux publics a finalement informé Monsieur le rapporteur au cours du mois de septembre 2006 que la révision de la loi organique de l'Administration des Ponts et Chaussées est une priorité du ministère des Travaux publics. Des groupes de travail constitués au sein du ministère sont en train d'élaborer un projet de loi afférent.

Il est également précisé que l'article 13 de la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la Gestion de l'Eau modifie la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées pour créer la base légale de la Division des Ouvrages d'Art.

1.2 La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes

En ce qui concerne la grande voirie de communication, le financement de l'établissement, de la modification et de l'exploitation de cette voirie se fait en principe par le biais du Fonds des routes. Le contenu du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication est fixé à l'article 6 de la loi modifiée du 16 août 1967. L'inscription à cet article est le préalable pour assurer le financement des projets de construction via le Fonds des routes.

Le dispositif légal est complété par différents règlements grand-ducaux dont notamment:

- le règlement grand-ducal du 6 mars 1968 concernant la direction du service administratif du Fonds des routes, qui ne dispose pas d'habilitation légale appropriée.

La Cour recommande dès lors de l'abroger d'autant plus qu'il n'a jamais trouvé d'application pratique.

Dans sa réponse écrite, ainsi que lors de l'entrevue qu'il a eue avec les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes, Monsieur le ministre des Travaux publics s'est déclaré **d'accord avec l'abrogation de ce règlement grand-ducal.**

Il ressort d'un entretien entre Monsieur le ministre des Travaux publics et Monsieur le rapporteur que le Ministère des Travaux publics a l'intention d'effectuer cette abrogation dans le cadre d'une future modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

- le règlement grand-ducal du 14 juillet 1971 concernant l'institution et le fonctionnement du comité d'acquisition prévu par l'article 13 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes. D'après l'article 6 du règlement grand-ducal en question, ce comité est composé de quatorze membres, tous des représentants choisis selon leur compétence administrative.

La Cour a constaté que le comité n'est pas au complet. Il serait donc préférable, soit de procéder aux nominations telles que prescrites par le règlement grand-ducal, soit de prévoir une réduction de la composition du comité en fonction des besoins réels.

Le ministère des Travaux publics a informé les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes qu'il a envoyé un courrier au ministère des Finances en date du 13 janvier 2005 pour lui proposer une éventuelle adaptation du nombre des membres du comité d'acquisition aux besoins réels.

Au cours d'un entretien avec Monsieur le rapporteur au mois de septembre 2006, Monsieur le ministre des Travaux publics a indiqué qu'un groupe de travail constitué de membres du comité actuel est en train de préparer le projet de règlement grand-ducal ad hoc.

1.3 La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

La loi modifiée du 8 juin 1999 énonce les dispositions qui sont à la base du fonctionnement des fonds spéciaux, dont celles de l'article 77 : « Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence ».

D'après les informations communiquées à la Cour, les dispositions de l'article 77 sont restées lettre morte, le ministère des Travaux publics n'ayant pas produit de tels documents. La Cour insiste sur la nécessité de produire de tels états et relevés qui constituent des instruments permettant d'assurer le suivi des projets financés par le biais du Fonds des routes.

Monsieur le ministre des Travaux Publics s'engage à procéder à des concertations régulières avec les services concernés du Ministère des Finances, notamment la Direction du Contrôle financier et l'Inspection Générale des Finances, ainsi qu'avec ses propres administrations afin de **se procurer les moyens pour se conformer dorénavant strictement aux obligations découlant de l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999. Par ailleurs, comme convenu avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes, les états financiers lui seront semestriellement soumis.**

Lors de l'entrevue du 24 janvier 2005 entre les membres de la Commission et l'Inspection Générale des Finances, ce dernier a expliqué que le système SAP permet le suivi des engagements saisis à tous niveaux, mais que la situation est toutefois insatisfaisante. Il a indiqué que l'IGF s'apprêtait à envoyer une circulaire à tous les ministères afin de leur rappeler l'application de l'article 77 et leur proposer un système de suivi financier. Malgré un rappel à ce sujet, la Commission ne sait toujours pas si la circulaire en question a été envoyée.

Au cours de la réunion du 27 mars 2006, le Directeur du Contrôle Financier, a cependant donné les explications suivantes :

« - Les projets gérés par l'Administration des Bâtiments publics sont dotés d'un numéro d'identification qui permet le suivi des engagements effectués à leur sujet dans SAP. Il est partant possible de constater au niveau des engagements de dépenses dans SAP le dépassement du montant plafond autorisé par une loi spéciale autorisant un projet d'investissement. L'Administration des Bâtiments publics a quant à elle élaboré une application de gestion de projet qui intègre le devis projet de loi et est alimentée périodiquement par les données issues de SAP et concernant l'engagement et l'ordonnancement des dépenses en cours de réalisation du projet. Cette application permet de faire le point sur le coût prévisible de réalisation du projet (les montants payés et les engagements remplaçant les montants estimatifs du devis projet de loi au fur et à mesure de la progression du chantier). Le but d'une telle application est de pouvoir déterminer à un stade plus précoce le risque de dépassement de l'enveloppe impartie par la loi et de réagir en conséquence en réalisant par exemple des économies sur les corps de métiers non encore soumissionnés. Pour l'instant les contrôleurs financiers n'ont pas accès à cette base de données.

Les projets plus complexes de l'Administration des Ponts et Chaussées n'ont pas encore été dotés de numéro d'identification. A l'avenir, ils devraient toutefois être suivis selon les mêmes méthodes que les projets de l'Administration des Bâtiments publics. ».

Monsieur le rapporteur a été informé au mois de septembre 2006 qu'après avoir analysé différentes solutions techniques permettant le regroupement des données comptables dans un outil informatique unique, le Ministère des Travaux Publics et l'Administration des Ponts et Chaussées, ont opté pour la solution SAP Business Warehouse proposée par le Centre Informatique de l'Etat.

Parallèlement au choix de la solution technique l'Administration des Ponts et Chaussées a élaboré une nouvelle codification des projets financés par le Fonds des Routes.

Au courant de l'été 2006, la nouvelle application a été configurée par les experts de SAP en collaboration avec les agents du CIE et l'Administration des Ponts et Chaussées a entamé les

travaux de vérification et d'enrichissement des données historiques sur base de la nouvelle codification.

Une première version de l'outil aurait du être présentée au comité de pilotage au début du mois d'octobre 2006.

1.4 L'article 99 de la Constitution

1.4.1 Les grands projets d'infrastructure nécessitant une loi spéciale

D'après l'article 99 de la Constitution, « toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise ». A l'article 80 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le montant du coût total retenu est de 7,5 millions d'euros.

Dans son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale », la Cour était venue aux conclusions suivantes:

- « 1) La loi spéciale doit prévoir un montant déterminé pour un objet spécifique.
2) Le gouvernement doit informer dans les meilleurs délais le législateur d'un éventuel dépassement des seuils en question. En effet, une autorisation ex post du législateur ou une autorisation intervenant alors que le gros des travaux a été effectué ou la majeure partie des engagements a été consommée, serait contraire à l'esprit de l'article 99 de la Constitution qui suppose une autorisation spéciale ex ante de la Chambre des Députés.
3) Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des Députés sous forme d'une loi.»

La Cour des comptes a constaté que dans un certain nombre de chantiers et de projets de chantiers qui, sur base du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2003 à 2007, nécessitent une loi spéciale, le coût total des constructions projetées est supérieur au seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution.

Elle s'est arrêtée sur le cas particulier de deux chantiers qui sont en train d'être réalisés (la voie de liaison N6 à Strassen - rue de l'Industrie à Bertrange et le contournement de Sandweiler) pour lesquels une loi spéciale aurait dû être votée.

Le ministère des Travaux publics confirme que, concernant ces projets, les seuils fixés par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ont été dépassés. Il ajoute toutefois que ces projets constituent deux projets réalisés dans le cadre de l'article 6 de la loi sur le Fonds des routes et que, dans le temps, la loi sur le Fonds des routes était considérée comme une loi cadre définissant un programme général et que dès lors toute inscription d'une route ou autoroute dans le texte de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie et du fonds des routes autorisait automatiquement le financement dudit projet.

Les deux projets sous rubrique furent commencés durant une période d'évolution de l'interprétation donnée à la loi modifiée du 16 août 1967 au bout de laquelle il fut communément admis que dorénavant l'article 99 de la Constitution est interprété de façon à ce que même un projet inscrit dans le texte de la loi sur le fonds des routes qui dépassait les seuils prévus par la loi du 8 juin 1999 nécessite une autorisation de la Chambre des Députés sous forme d'une loi spéciale.

Le ministère des Travaux publics affirme dans sa réponse écrite **qu'il est évident qu'à l'avenir tout projet dépassant les seuils fixés sera soumis pour approbation à la Chambre des Députés**. Dans cet ordre d'idées, le ministère des Travaux publics avait prévu qu'un projet de loi sera élaboré avant l'exécution de la deuxième et de la troisième phase du projet relatif à la voie de liaison à Bertrange.

Il s'est avéré entre temps, au moment de la rédaction du présent rapport, que la réalisation de la troisième phase de la liaison de Bertrange ne sera pour l'instant pas possible pour une question d'emprise.

La réalisation de la deuxième phase – dont le coût se situe en-dessous du seuil prévu par l'article 99 de la Constitution – ne devrait cependant pas être reporté à une date indéterminée compte tenu des problèmes de trafic actuels et des problèmes de sécurité résultant du voisinage immédiat du tracé actuel avec les containers de fuel. Par ailleurs, le réaménagement du giratoire entre la rue de l'industrie et la N34 s'impose pour des raisons de sécurité. Ces deux projets ont par conséquent été inscrits à l'article 36 de la loi budgétaire 2006. Les projets d'exécution afférents sont en voie de finalisation. Les travaux pourront être mis en adjudication dès que les autorisations du ministère de l'Environnement et du ministère de l'Intérieur – administration de la gestion de l'Eau – seront accordées.

1.4.2 L'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Au vu de l'article 99 de la Constitution se référant expressément à « toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure » et de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat stipulant que toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment dont le coût total dépasse la somme de 7,5 millions d'euros doit être autorisée par le biais d'une loi spéciale, la Cour des comptes estime que la notion de coût total d'infrastructure devrait englober les frais d'études ainsi que les emprises destinées à permettre la réalisation du projet.

Elle constate que la réalisation de grands projets d'infrastructure, tels que ceux inscrits au programme général du Fonds des routes, nécessite des frais d'études tant au niveau de l'élaboration du projet qu'au niveau de la mise en oeuvre de ce dernier et en déduit que les frais sont à rattacher à la réalisation du projet et partant ils sont à incorporer au coût de la réalisation. Elle conclut donc qu'il en est de même pour les emprises c.-à-d. du coût des acquisitions de terrains indispensables à la réalisation du projet.

Dans sa réponse écrite, le ministère des Travaux publics estime que l'interprétation apportée par la Cour des Comptes a des effets non négligeables sur la procédure nécessaire à la construction d'une route.

Il explique que les coûts des **emprises** sont parfois difficiles à estimer et les sommes finales à liquider ne ressortent souvent qu'après de longues discussions, voire des expertises en la matière ordonnées par un tribunal. **L'obligation de les inclure dans le coût global peut être une source d'erreur dans l'estimation du coût global et retarder le moment où l'administration peut signaler le texte d'un projet de loi.** Par ailleurs, elle **fausse toute comparaison**, car, au cas où l'emprise appartient déjà à l'Etat, ou a été achetée quelques années auparavant en vue de la construction d'une route, l'introduction dans le coût global serait difficile.

Il en est de même pour les études et cette réflexion est d'autant plus vraie si on estime nécessaire d'introduire une procédure à double vote, rendant nécessaire des études extrêmement poussées, notamment pour finaliser le dossier préparatoire pour le 2^e vote qui devra se faire sur base d'un projet détaillé.

Monsieur le ministre des Travaux publics confirme sa position au cours de la réunion du 23 mai 2005.

Au cours de cette même réunion, la plupart des membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes acceptent les arguments avancés par Monsieur le ministre et ajoutent que le coût des emprises devrait apparaître, si possible, au niveau du décompte final de tout projet.

2. Le volet financement

2.1 Les dépenses du Fonds des routes

2.1.1 Le programme pluriannuel du Fonds des routes

* La Cour a relevé un certain manque de rigueur en ce qui concerne l'inscription des projets de construction au niveau du programme pluriannuel du Fonds.

Par ailleurs, la Cour a constaté qu'il y a eu des transferts de crédits entre les différents projets de construction. Ce procédé permet au ministère des Travaux publics de modifier les montants des divers projets au fur et à mesure de leur avancement. Il en résulte que, globalement, l'ensemble des coûts totaux engagés par exercice ne dépasse pas les prévisions initiales.

Dès lors, la Cour recommande d'investir davantage d'efforts dans une planification exhaustive et plus précise des dépenses à réaliser dans le cadre du programme pluriannuel des projets de construction.

Le ministère des Travaux publics confirme que le programme pluriannuel, tant pour les projets y énumérés que pour les dépenses y inscrites diverge parfois des programmes exécutés pour une année budgétaire. Il relève néanmoins qu'il faut établir un programme avec des projets peu

étudiés, c'est-à-dire que des devis détaillés ne sont pas disponibles et qu'il ne faut pas perdre de vue que le Fonds des routes peut garantir une certaine flexibilité dans les réalisations des projets routiers importants.

Le ministère des Travaux publics s'engage à établir avec le plus de rigueur possible le programme pluriannuel.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes approuve le fait que Monsieur le ministre des Travaux publics présente régulièrement l'évolution des travaux en cours aux membres de la Commission.

2.1.2 Le contrôle matériel des ordonnances de paiement

La Cour a contrôlé un certain nombre d'ordonnances de paiement pour les exercices 2001 et 2002.

2.1.2.1 Les menues dépenses non éligibles

La Cour a constaté que pour les exercices 2001/2002, il y a eu une prise en charge au niveau du Fonds des routes de menues dépenses qui ne sont pas éligibles aux termes de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes.

La Direction du Contrôle financier (DCF) a informé la Cour qu'un accord a été trouvé avec la DCV afin de ne plus engager et liquider ce type de dépenses à charge du Fonds des routes. Toujours d'après la DCF, l'IGF a en effet proposé d'augmenter les crédits des articles budgétaires afférents afin d'imputer ces dépenses à charge du budget de l'Etat. Le ministère des Travaux publics confirme l'existence de cet accord.

La Cour salue les efforts déployés par les parties concernées et recommande de poursuivre cette voie afin de respecter la finalité recherchée par l'instauration des fonds spéciaux.

2.1.2.2 Les marchés de gré à gré dans le cadre de la mise au travail et de l'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs

L'Etat luxembourgeois a conclu des marchés de gré à gré avec une société à responsabilité limitée et avec des associations sans but lucratif en vue de travaux de régie à prester dans le cadre du programme d'exécution de projets de grande voirie et d'entretien de routes et d'autoroutes.

Cette pratique, à savoir le recours inapproprié à des hypothèses d'exception et la conclusion à longue durée de marchés publics avec les mêmes prestataires de service, est toutefois contraire à la législation sur les marchés publics en vigueur pour les exercices budgétaires contrôlés.

Pour ce qui est de l'hypothèse d'exception nécessaire à la conclusion de tels marchés de gré à gré, le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social prévoit « d'autoriser le Gouvernement à mettre en œuvre, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés

publics, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles » (doc. parl. n° 5144).

Conscient du fait que la conclusion des marchés de gré à gré afférents n'est pas conforme à la législation sur les marchés publics, **le ministère des Travaux Publics soutient la décision de régulariser le problème dans le cadre de la loi relative à la lutte contre le chômage social.**

2.1.2.3 La surveillance locale des grands chantiers par des bureaux d'études

Il a été constaté que l'Etat recourt dans certains cas à des bureaux d'études qui assurent des prestations de service pour le compte de l'Etat. Cette pratique pose problème dans les cas où l'objet du contrat se réfère à des tâches ayant ab initio ou ayant acquis au fil du temps un caractère permanent.

En se basant sur les chiffres pour la période de 1998 à 2003, la Cour a constaté qu'il n'y a pas eu de changements significatifs dans la politique d'attribution de marchés publics au profit de Luxplan S.A..

En effet, pour ce qui est des grands chantiers en cours, la DCV a affirmé que leur surveillance reste entre les mains de Luxplan S.A. afin de garantir la continuité des travaux jusqu'à la fin. Cependant, pour tout autre chantier, la DCV a déclaré son intention de recourir le cas échéant à une adjudication publique.

Pour ce qui est des chantiers assurés sous la responsabilité de la DSR-L et financés à charge du Fonds des routes, les travaux de surveillance de chantiers sont principalement attribués par voie de marchés de gré à gré au bureau d'études Luxplan S.A.. D'après la DSR-L, certains bureaux sont sous contrat depuis de nombreuses années afin de pouvoir disposer de personnel d'expérience, une nouvelle adjudication risquant d'être attribuée à un bureau pratiquant des prix dumping dont les experts manqueraient d'expérience. Ainsi, le bureau Luxplan S.A. met de manière permanente trois personnes à la disposition de la DSR-L afin d'assurer la mission de surveillance des chantiers et ceci sur tous les chantiers où la DSR-L nécessite leur compétence professionnelle.

En examinant tous les contrats de surveillance conclus par le ministère des Travaux publics pendant la période de 2001 à 2003, la Cour des comptes a trouvé que les quatre sociétés chargées de la surveillance des chantiers sont étroitement liées entre elles. La Cour estime donc que le but recherché par la législation sur les marchés publics, à savoir la mise en concurrence entre adjudicataires différents, n'a pas été atteint.

Monsieur le ministre des Travaux publics explique qu'il ne dispose pas de moyens juridiques lui permettant d'agir contre de telles pratiques.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- doter l'administration des Ponts et Chaussées d'une cellule interne permettant d'assurer la surveillance de chantiers de petite envergure ;
- attribuer les travaux de surveillance pour les autres projets de construction par voie d'adjudication publique ou du moins par recours à la soumission restreinte ;
- mettre un terme définitif au recours permanent à un même bureau d'études.

En réponse aux remarques de la Cour des comptes, l'Administration des Ponts et Chaussées indique d'une part que certains marchés conclus avec le bureau d'études Luxplan pour la route du Nord et la Liaison avec la Sarre sont la suite logique d'anciens contrats « Luxplan » et qu'il a été impossible de changer les agents dans l'intérêt d'une surveillance continue des travaux et ce motif a été invoqué et confirmé lors de la conclusion de ces marchés.

Elle indique d'autre part que les dépenses liées à des marchés de gré à gré sont en très nette régression, tandis que celles liquidées dans le cadre de marchés conclus suite à des soumissions publiques sont en augmentation.

Elle explique ensuite que dans le passé, la DSR-L n'était pas en charge de grands chantiers financés par le biais du Fonds des routes et que par conséquent il était difficile de trouver au sein de ce service du personnel disponible à plein temps pour ce genre de travaux, les interventions de contrôle, les réceptions géométriques et les réceptions d'ouvrages partiels étant bien plus importantes que celles de la voirie normale.

Le contrat ETAT/Luxplan pour la mission de surveillance des travaux de construction de l'autoroute du Nord venait à terme en mars 2003. Pour terminer certaines missions de contrôle, des contrats spécifiques ont été présentés à l'autorité supérieure après l'avis positif de la part de l'Inspection Générale des Finances. L'équipe se trouve réduite à deux personnes et une nouvelle réduction se fera d'ici la fin de l'année 2004. A noter qu'à l'heure actuelle, l'Administration des Ponts et Chaussées n'occupe plus d'agents sur base du contrat en question.

Le ministère des Travaux publics entend suivre les recommandations de la Cour des Comptes. La rapidité de la mise sur pied d'une cellule interne permettant d'assurer la surveillance des chantiers de petite envergure dépend bien évidemment des moyens mis à sa disposition. Il entend veiller à ce que l'attribution des travaux de surveillance se fasse par voie d'adjudication publique ou du moins par recours à la soumission restreinte, mais soulève toutefois le **caractère contradictoire** d'une telle exigence. En effet, il est exigé du ministère un contrôle strict des chantiers et bien sûr de leur coût, alors qu'il ne lui est pas permis de choisir librement les personnes ou sociétés de confiance effectuant ce contrôle.

Au cours d'un entretien avec le rapporteur au mois de septembre 2006, Monsieur le ministre des Travaux publics a expliqué que faute de personnel de surveillance qualifié, une « cellule interne » n'a pas pu être créée jusqu'à ce jour.

La Commission recommande la création d'une « cellule interne » dans le cadre de la révision de la loi organique de l'Administration des Ponts et Chaussées tout en étant consciente du fait que la dotation en personnel sera tributaire des décisions prises au niveau du numerus clausus.

2.2 Le suivi financier des chantiers

2.2.1 Les modules de gestion

Pour assurer le suivi financier et administratif des projets de construction, chaque administration du ministère des Travaux publics utilise son propre module de gestion. L'administration des Bâtiments publics a recours au système SAP afin d'assurer le suivi de l'état financier des différents projets.

Afin de remédier aux problèmes découlant de la disparité des programmes utilisés, le programme de l'administration des Bâtiments publics (module de gestion des projets SAP) pourrait présenter une solution pour les différents acteurs.

La Cour recommande d'uniformiser les modules de gestion au niveau du ministère et de ses administrations. Des déficiences constatées au niveau de la communication au sein du ministère des Travaux publics, notamment pour ce qui est de la planification et du financement des projets de construction, pourront ainsi être minimisées, voire résorbées.

Lors de son entrevue avec les membres de la Commission, le ministère des Travaux publics a indiqué que **l'administration des Ponts et Chaussées est en train d'adapter son outil informatique à celui utilisé au niveau de l'administration des Bâtiments publics** (basé sur SAP). La durée du projet est estimée à environ un an.

Il est renvoyé dans ce contexte aux explications fournies en relation avec le point 1.3.

2.2.2 L'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure

Dans son rapport spécial sur l'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure, la Cour des comptes s'est exprimée en faveur d'une adaptation semestrielle ou annuelle du budget voté à l'évolution de l'indice des prix de la construction, déduction faite des dépenses engagées. La méthode ainsi proposée par la Cour tient compte du profil exact des dépenses.

La Cour a procédé à une adaptation semestrielle du budget voté à l'évolution de l'indice des prix de la construction (déduction faite des dépenses engagées) de deux grands projets d'infrastructure. Dans les deux cas, elle est venue à la conclusion que le coût global initialement prévu a été dépassé. Par conséquent, une autorisation de la Chambre des Députés sous forme d'une nouvelle loi spéciale en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale s'avère nécessaire pour les deux chantiers.

Pour les deux projets visés par la Cour des Comptes, un projet de loi autorisant les dépassements a été voté par la Chambre des Députés (loi du 9 décembre 2004).

3. Le volet technique

La Cour a sélectionné deux projets dont elle a analysé le côté financement, les modalités de passation des marchés publics ainsi que la réalisation des travaux, à savoir :

- le chantier d'entretien relatif aux travaux de réfection de la couche de roulement du contournement de la Ville de Luxembourg ;
- le projet de construction du viaduc d'Altwies, situé sur la liaison avec la Sarre.

3.1 Le chantier d'entretien relatif aux travaux de réfection de la couche de roulement du contournement de la Ville de Luxembourg

Les responsables de la DCV ont transmis à la Cour une liste de 17 marchés publics concernant des travaux d'entretien lourd pour la période de 2001 à 2003. Parmi ces chantiers, la Cour a sélectionné le chantier le plus important du point de vue financier et qui a présenté l'avantage d'être achevé au moment du contrôle.

3.1.1 La situation financière

Le chantier en question affiche un faible dépassement de 1,24% dû à une légère extension du programme des travaux.

Le lot A du chantier présente un dépassement de 6,68 % tandis que le lot B présente une moins-value de 46,92 %. La raison de ces variations réside dans le fait que certains travaux réalisés sur les routes relatives au lot B ont été facturés à charge du lot A. La Cour estime que ce transfert nuit à la transparence, car il donne l'impression que le chantier du lot B a été réalisé avec des économies considérables.

Le ministère des Travaux publics indique **qu'instruction a été donnée à l'administration des Ponts et Chaussées afin qu'à l'avenir les dépenses soient imputées correctement sur les marchés respectifs, par une lettre ad hoc datée au 24 janvier 2005.**

3.1.2 Le marché public

La Cour des comptes rappelle le contenu de l'article 25 du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989 portant institution d'un cahier général des charges applicable aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat qui précise que: « entre la publication de la demande d'offre et la date fixée pour la remise des soumissions, il doit y avoir un délai suffisant pour Pour des travaux, fournitures ou services importants, ce délai doit être de six semaines au moins. Lorsqu'il s'agit de travaux, fournitures ou services de moindre importance ou en cas d'urgence, ce délai peut être réduit à deux semaines ».

Dans le cas présent, le délai de soumission a été de 18 jours entre la publication de l'avis d'adjudication dans la presse (2 mars 2002) et l'ouverture de la soumission sans qu'une des deux hypothèses d'exception n'ait été invoquée pour justifier de déroger aux six semaines prévues à l'article 25.

La Cour estime qu'un marché de travaux de l'ordre de grandeur de 3 millions d'euros ne peut pas être qualifié de moindre importance. Elle constate, par ailleurs, que le délai de sept semaines entre l'ouverture de la soumission en date du 20 mars 2002 et le début des travaux en date du 6 mai 2002 ne constitue guère une situation d'urgence.

Le ministère des Travaux publics donne raison à la Cour des comptes estimant le délai de soumission des travaux concernés de 18 jours trop court. Il relève cependant que le nombre de positions à remplir était très limité et qu'il s'agissait pour l'essentiel de positions tout à fait standard et indique qu'aucune demande de report du délai de soumission pour ce genre de marché n'a été introduite.

Le ministère s'engage à ce que tout soit mis en œuvre pour respecter à l'avenir les délais prescrits de six semaines.

3.1.3 L'offre

Au dossier concernant les conditions d'appel d'offres (C.A.O.) et la procédure de passation du marché sont annexés un certain nombre de tableaux (ex. : tableau des provenances de matériaux et des itinéraires de transport correspondants).

L'association momentanée a rempli ces tableaux d'une façon incomplète et relativement sommaire. Etant donné que ces tableaux font partie intégrante du contrat, la Cour recommande aux responsables de la DCV de veiller à ce que les entreprises les remplissent soigneusement.

Le ministère des Travaux publics a donné les instructions afférentes à l'administration des Ponts et Chaussées, par la même lettre citée sub 3.1.1. ci-dessus.

3.1.4 Le décompte du marché public

Au niveau du décompte du marché public, la Cour a notamment fait la comparaison entre les quantités prévues et les quantités exécutées d'une part ainsi qu'une analyse des différentes positions du décompte d'autre part.

En opérant la comparaison entre quantités prévues et quantités exécutées, la Cour a constaté que les estimations initiales des quantités prévues pour certains travaux ont été dépassées. Les dépassements de quantités au niveau du chantier d'entretien sélectionné ne résultent pas d'un transfert du lot A au lot B, mais ils sont la conséquence d'un changement ou d'une extension du programme de travail.

En l'espèce, il s'agit d'événements qui sont également à la base des disparités constatées au niveau des différentes positions du décompte.

3.2 Le projet de construction du viaduc d'Altwies

Le viaduc d'Altwies est une construction mixte en acier-béton d'une longueur totale de 195 m qui se situe entre Aspelt et Altwies sur le tracé de la liaison avec la Sarre. Les travaux de construction ont été divisés en deux lots.

Le montant total du chantier présente un dépassement de 8,70% dû, d'une part, à des dépassements de quantités et, d'autre part, à la conclusion d'avenants (marchés de gré à gré) au contrat initial.

3.2.1 Les raisons invoquées à la base du dépassement

La Cour constate que l'avenant conclu pour l'un des deux lots est significatif, tant en pourcentage qu'en chiffres.

D'après les responsables de la DCV, cet avenant est le résultat d'une série de problèmes rencontrés lors de l'exécution des travaux de l'ouvrage d'art, à savoir :

- les difficultés rencontrées lors de l'acquisition des emprises d'une société de carrières

Des négociations entre le comité d'acquisition et les responsables de cette société ont concerné l'acquisition de terrains (emprises), l'utilisation temporaire de terrains (droit de passage) et la réduction de capacité d'une carrière suite à la construction du viaduc. Ces pourparlers ont eu une répercussion négative sur le planning et sur le coût des travaux proprement dits.

Dès que la DCV a estimé arriver à un accord définitif avec la société en question, elle a lancé la soumission pour les travaux de gros œuvre et de charpente. Or, au moment de l'adjudication, un accord formel avec les responsables de l'entreprise n'avait pas encore été trouvé.

En l'absence d'un accord entre parties, la société a refusé aux camions de l'adjudicataire le droit de passage sur leur propriété pour la réalisation des travaux. Il s'ensuit que la technique de mise en oeuvre du pont a dû être modifiée. Ceci a entraîné une modification des conditions d'exécution par rapport à celles prévues dans la soumission publique.

Ce problème a perturbé le planning initial et a engendré, selon les responsables de la DCV, des frais subséquents liés directement à la durée du chantier. Le coût résultant de l'arrêt du chantier se chiffre à 6,33 millions LUF.

- les difficultés liées à l'acquisition des emprises d'un moulin

Sur le tracé du chemin d'accès vers les piles du viaduc se trouve un moulin hors service. Comme c'était le cas pour l'acquisition des emprises de la société des carrières, l'achat des emprises du moulin ne s'était pas fait avant l'attribution du marché public. Les négociations ont ainsi continué

lors des travaux de construction et c'est à ce moment que le ministère de l'Environnement a délivré au propriétaire du moulin une autorisation de transformation en gîte rural.

Aucun arrangement entre parties n'a été possible par la suite. L'administration des Ponts et Chaussées s'est ainsi vu obligée de changer ses plans et a dû contourner le moulin afin de garantir l'accès vers les piles du viaduc.

Ceci a entraîné à nouveau des changements au niveau des conditions d'exécution du projet de construction par rapport à celles prévues dans le cahier des charges. En effet, l'aménagement de ces voies dans le talus extrêmement raide a été nettement plus complexe qu'initialement prévu, le tout ayant également engendré des frais supplémentaires.

Après avoir entamé la procédure d'expropriation, un règlement à l'amiable entre parties a pu être trouvé.

- l'accès vers la décharge de la société des carrières

La construction du viaduc d'Altwies a gêné l'accès vers la décharge. Afin de maintenir le déroulement du trafic à cet endroit, l'administration des Ponts et Chaussées a pris en charge les travaux permettant un accès sécurisé, optimal et rapide à la décharge. La route nationale a ainsi été élargie d'un gabarit de deux à un gabarit de trois voies.

Les recommandations de la Cour des comptes :

* Au vu de ce qui précède, la Cour recommande de régler à l'avance tous les problèmes relatifs à l'acquisition de terrains nécessaires et au droit de passage sur des terrains avant de lancer une soumission publique concernant un projet d'infrastructure.

Le ministère des Travaux publics est **d'accord avec cette recommandation**, mais il précise les problèmes qui peuvent se poser dans la pratique.

En effet, au vu de la procédure d'expropriation et de la nouvelle interprétation quant à l'indemnisation des propriétaires dans le cadre de cette procédure ainsi que les moyens de recours possibles, **la mise en chantier des grands projets d'infrastructures pourrait risquer des retards notables et non prévisibles** de sorte qu'une planification fiable de ces projets dans le temps s'avère pour le moins difficile.

* La Cour recommande en outre de se garder, par une préparation plus poussée, de changements de technique ou de méthodologie d'exécution en cours de route susceptibles de modifier, au moment de l'exécution des travaux, la base de la soumission et de l'engagement juridique représentée par le cahier des charges.

3.2.3 Les sous-traitants

Il n'a été prévu, ni dans les conditions d'appel d'offres, ni dans la procédure de passation du marché, de position où le soumissionnaire puisse indiquer les différents sous-traitants envisagés.

Les responsables de la DCV ont mis à la disposition de la Cour une liste par lot de tous les sous-traitants qui étaient présents sur le chantier en question. Par contre, un accord écrit du maître de l'ouvrage au sujet de l'acceptation des différents sous-traitants n'a jamais été communiqué à la Cour.

La Cour recommande d'inclure dorénavant un tableau précisant la liste des sous-traitants dans les conditions d'appel d'offres et elle exige que l'acceptation et les changements de sous-traitants ne soient dorénavant effectués qu'avec l'accord écrit du maître de l'ouvrage.

Dans sa réponse, le ministère des Travaux publics explique que dans le passé, l'administration des Ponts et Chaussées a traité les affaires de sous-traitance conformément à l'article 35 du règlement grand-ducal de janvier 1989 portant institution d'un cahier général des charges applicable aux marchés publics, précisant que « l'adjudicataire ne peut sous-traiter tout ou partie de son contrat qu'avec l'assentiment du commettant. Soit les sous-traitants ont été relevés sur la liste de provenance des matériaux faisant partie intégrante des conditions d'appel d'offre, soit l'accord a été donné lors des réunions de chantier. ».

Dorénavant, pour se mettre en conformité avec l'article 97 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, ainsi qu'avec l'article 4 de la loi du 23 juillet 1991 sur les activités de sous-traitance, **les cahiers des charges seront complétés par une liste de sous-traitants faisant partie intégrante des conditions d'appel d'offre et par l'exigence de l'accord écrit du maître de l'ouvrage.**

3.2.4 Le décompte du marché public : contrôle de la matérialité des travaux du lot B

La Cour a procédé à un contrôle détaillé et complet du mètre de l'acier de structure. Comme la Cour a relevé une double facturation de 525.329 LUF, elle a insisté à ce que le montant surfacturé soit récupéré par l'Etat.

Le ministère des Travaux publics confirme la justesse de la remarque émise par la Cour des Comptes. L'association momentanée, responsable de la surfacturation s'est d'ores et déjà déclarée **prête à rembourser le montant en question** et s'excuse de ce faux-pas.

Il est évident qu'à l'avenir les contrôles doivent être exercés avec plus de soins pour éviter de telles erreurs.

Luxembourg, le 20 novembre 2006

Le Rapporteur,

Le Président,

Roger NEGRI

Henri GRETHEN