

Rapport spécial

Fonds des routes



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1.	INTRODUCTION	5
2.	LA CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE	7
3.	LA PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR	9
4.	LE CADRE LÉGAL.....	11
4.1	La loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées.....	11
4.2	La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes	12
4.3	La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat	14
4.4	L'article 99 de la Constitution	14
4.4.1	Les grands projets d'infrastructure nécessitant une loi spéciale	14
4.4.2	Deux cas particuliers.....	17
4.4.3	L'article 99 de la Constitution.....	19
5.	LE VOLET FINANCEMENT	21
5.1	Les dépenses du Fonds des routes.....	21
5.1.1	Le programme pluriannuel du Fonds des routes.....	21
5.1.2	Le contrôle matériel des ordonnances de paiement.....	21
5.2	Le suivi financier des chantiers.....	26
5.2.1	Les modules de gestion	26
5.2.2	L'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure.....	26
6.	LE VOLET TECHNIQUE	29
6.1	Le chantier d'entretien relatif aux travaux de réfection de la couche de roulement du contournement de la Ville de Luxembourg.....	29
6.1.1	La situation financière.....	30
6.1.2	Le marché public.....	30
6.1.3	L'offre.....	31
6.1.4	Le décompte du marché public	31
6.2	Le projet de construction du viaduc d'Altwies	33
6.2.1	La situation financière.....	33
6.2.2	Les raisons invoquées à la base du dépassement	33
6.2.3	Les sous-traitants	36
6.2.4	Le décompte du marché public : contrôle de la matérialité des travaux du lot B	36
7.	RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS	39



1. Introduction

L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses observations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2003 le contrôle du Fonds des routes institué par la loi modifiée du 16 août 1967.

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.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période visée.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité de la gestion du Fonds ont fait partie intégrante du contrôle de la Cour.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et de l'IFAC (Fédération internationale des comptables).

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées, une analyse des documents et d'un échantillon d'opérations mis à disposition ainsi que des visites sur les lieux de travail ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

La Cour a arrêté son rapport des constatations et recommandations en sa séance du 29 juillet 2004. Conformément aux dispositions de l'article 4, (6) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, le document en question a été adressé en date du 3 août 2004, dans le cadre du débat contradictoire, au ministre des Travaux publics aux fins de présenter ses observations pour le 30 septembre 2004 au plus tard.

La prise de position du ministre des Travaux publics, datée du 29 octobre 2004, est parvenue à la Cour des comptes en date du 4 novembre 2004.

La Cour des comptes a analysé la réponse du ministre des Travaux publics et adopté en sa séance du 18 novembre 2004 le rapport final comme suite aux observations formulées par le contrôlé.

2. La chronologie des travaux de contrôle

05.03.2003	Lettre d'information à la Ministre des Travaux publics ;
14.03.2003	Réunion auprès de la Division Centrale de la Voirie (DCV) de l'administration des Ponts et Chaussées ;
02.07.2003	Réunion auprès de la DCV avec les responsables de la société Ernst & Young ;
16.07.2003	Réunion auprès de la DCV ;
22.07.2003	Réunion avec les responsables de la Direction du Contrôle financier ;
05.08.2003	Réunion auprès de la Division des Services Régionaux – Luxembourg de l'administration des Ponts et Chaussées (DSR-L) ;
25.09.2003	Réunion auprès de la DCV ;
30.09.2003	Réunion auprès de la DCV ;
17.12.2003	Réunion auprès de la DCV ;
22.12.2003	Réunion auprès de la DCV ;
22.12.2003	Réunion auprès du Centre d'Intervention et d'Entretien des Autoroutes – Bertrange ;
16.01.2004	Réunion auprès de la Trésorerie de l'Etat ;
22.01.2004	Réunion auprès de la DCV ;
27.01.2004	Réunion avec les responsables de la Direction du Contrôle financier ;
28.01.2004	Réunion auprès de la DCV ;
19.02.2004	Réunion auprès de la Division des Services Régionaux – Luxembourg ;
05.03.2004	Réunion auprès de la DCV ;
29.03.2004	Réunion auprès de la DCV ;
31.03.2004	Réunion auprès de la Division des Services Régionaux – Luxembourg ;
31.03.2004	Réunion auprès de la DCV – Archives Bertrange ;

- 02.04.2004 Réunion auprès du ministère du Travail et de l'Emploi ;
- 14.04.2004 Réunion auprès de la DCV – Archives Bertrange ;
- 19.04.2004 Réunion auprès de la Division des Services Régionaux – Luxembourg ;
- 20.04.2004 Réunion auprès du ministère du Travail et de l'Emploi.

3. La présentation du contrôle de la Cour

Conformément aux procédures de contrôle préalablement décrites, la Cour a effectué plusieurs interviews sur place dans le but de se familiariser avec le déroulement administratif des projets de construction au sein du ministère des Travaux publics. L'analyse du Fonds des routes a plus particulièrement consisté dans l'examen des projets de construction et des procédures y relatives ainsi que du suivi financier des programmes d'investissement pluriannuels.

A ces fins, la Cour a eu des entretiens avec les responsables du ministère et avec ceux des divisions compétentes de l'administration des Ponts et Chaussées, à savoir la Division Centrale de la Voirie et la Division des Services Régionaux de Luxembourg.

En outre, lors de son contrôle, la Cour a mis notamment l'accent sur une analyse détaillée :

- du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication (article 6 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) ;
- du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2003 à 2007 ;
- de la situation financière du Fonds des routes.

Côté dépenses, la Cour a procédé à la vérification sur place de l'existence matérielle de certaines acquisitions du Fonds ainsi qu'à la vérification de l'éligibilité des dépenses suivant la loi modifiée du 16 août 1967.

L'analyse du volet financier comprend un aperçu de l'évolution de la situation financière du Fonds sur une période allant de 1999 à 2007.

Pour ce qui est du volet technique, la Cour des comptes a sélectionné deux projets qui ont été financés à charge du Fonds des routes. Il s'agit en l'occurrence d'un chantier d'entretien (travaux de réfection de la couche de roulement du réseau autoroutier) et d'un chantier de construction (viaduc d'Altwies, situé sur l'autoroute « liaison avec la Sarre »). Le contrôle de la Cour a plus particulièrement porté sur les modalités de passation des marchés publics, sur la réalisation des travaux respectifs ainsi que sur le suivi financier des deux projets.

4. Le cadre légal

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

Au sein du ministère des Travaux publics, l'administration des Ponts et Chaussées s'occupe de la voirie de l'Etat. 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.

Dans l'organigramme de l'administration des Ponts et Chaussées, deux divisions jouent un rôle prépondérant, à savoir :

- la Division Centrale de la Voirie (« DCV », ci-après) ;
- la Division des Services Régionaux (Luxembourg et Diekirch) (« DSR », ci-après).

Selon l'article 4 de cette loi, la DCV est chargée aussi bien de l'élaboration de projets de construction concernant la voirie de l'Etat que de la conception et de la coordination des travaux de signalisation et de plantation.

La DSR est, pour sa part, chargée de l'exécution des projets concernant les travaux routiers, les travaux de signalisation et de plantation, les travaux d'entretien de la voirie de l'Etat et de ses dépendances.

Au courant de l'année 1995, une réorganisation interne de l'administration des Ponts et Chaussées a été opérée, modifiant sa structure et redéfinissant les champs de compétence des différentes divisions de l'administration des Ponts et Chaussées qui interviennent désormais dans la construction routière, à savoir :

- la Division Centrale de la Voirie ;
- la Division des Services Régionaux (Luxembourg et Diekirch) ;
- la Division des Ouvrages d'Art.

Depuis lors, la DCV est chargée de l'étude et de l'élaboration des projets de construction de la grande voirie de communication (principalement des autoroutes) ainsi que - élément nouveau - de l'exécution de ces projets. La coordination des travaux de signalisation et de plantation de la grande voirie de communication est également incluse dans sa mission.

Des chantiers tels que la liaison avec la Sarre, la construction d'un giratoire à Merl, l'aménagement de la Croix de Gasperich et les travaux d'entretien sur les autoroutes (remplacement de la couche de roulement, des murs californiens, des glissières de sécurité et de la signalisation) relèvent de la compétence de la DCV.

La DSR, quant à elle, est chargée de l'élaboration et de l'exécution de projets de construction de la voirie secondaire de l'Etat, c'est-à-dire des routes nationales et des chemins repris. Elle assure, entre autres, la réalisation et l'entretien de routes nationales servant de contournement de localités comme par exemple Junglinster et Sandweiler.

La Division des Ouvrages d'Art est une division spécialisée dans le domaine de la construction ainsi que de la maintenance (c'est-à-dire de la surveillance, de l'entretien et de la réhabilitation) des ouvrages d'art. A titre d'exemple, la construction du pont frontalier à Schengen ainsi que les travaux d'entretien du pont de Hesperange ont relevé de la responsabilité de cette division.

Si, initialement, l'élément clé a été une séparation des tâches en fonction de l'élaboration (DCV) et de l'exécution (DSR) des projets de construction, en revanche, depuis 1995, l'administration fonctionne selon un principe de séparation basé sur la nature et le degré d'importance des routes (autoroutes – routes nationales). Chaque division assure l'intégralité des tâches d'élaboration et d'exécution des projets dans le domaine qui lui est propre. A noter que la Division des Ouvrages d'Art opère sans base légale.

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

4.2 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 dont le cadre légal est fixé par la loi modifiée du 16 août 1967.

L'article 1^{er} de la prédite loi précise que « le Gouvernement est autorisé à établir une grande voirie de communication conformément au programme général énoncé à l'article 6 et aux plans à arrêter par le Grand-Duc aux termes de l'article 9. Les travaux de construction de cette voirie sont déclarés d'utilité publique ».

Le contenu du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication est fixé à l'article 6 de cette loi. L'inscription à cet article est le préalable pour assurer le financement des projets de construction via le Fonds des routes.

Sont inscrits dans ce programme non seulement les projets de construction nommément désignés tels que la ceinture de contournement de la Ville de Luxembourg, mais également les dépenses accessoires afférentes. En effet, l'article 6 précise, entre autres dans son tiret 9, que « l'établissement de la grande voirie comprend les études préparatoires et définitives, l'acquisition des immeubles, la construction, le parachèvement et l'équipement des chaussées et ouvrages d'art, le raccordement à la voirie existante (...) ».

D'après l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967, « il est institué un Fonds spécial dénommé « Fonds des routes ». Les dépenses occasionnées par la réalisation du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication, prévu à l'article 6 alinéa 1^{er}, ainsi que celles relatives à la remise en état de cette même voirie sont imputables au Fonds des routes. Le Ministre des Travaux publics ordonnance les montants versés au 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 ;
- 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.

Concernant le règlement grand-ducal du 6 mars 1968, la Cour a constaté que ce règlement 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.

Pour ce qui est du comité d'acquisition institué par le règlement grand-ducal du 14 juillet 1971 et prévu à l'article 13 de la loi modifiée du 16 août 1967, celui-ci est « chargé d'acquérir, sous réserve d'approbation conjointe du Ministre des Finances et du Ministre des Travaux publics, les terrains bâtis et non bâtis nécessaires à la réalisation des plans parcellaires approuvés par règlement grand-ducal conformément à l'article 9 de la loi du 16 août 1967 ».

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.

4.3 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 lettres mortes, 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.

4.4 L'article 99 de la Constitution

4.4.1 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 7.500.000 euros.

Dans son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de « loi spéciale », la Cour avait estimé que « l'article 99 oblige l'exécutif de demander une autorisation spéciale au législateur pour tout engagement financier important de l'Etat. Cette autorisation doit préciser l'objet spécifique de l'engagement et limiter ses répercussions financières. »

La Cour était venue à la conclusion suivante:

« 1) Une autorisation spéciale de la Chambre sous forme d'une loi est préalablement requise pour 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 dont les montants dépassent les seuils déterminés par une loi générale; en l'occurrence la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La loi spéciale doit partant prévoir un montant déterminé pour un objet spécifique.

- 2) Une autorisation spéciale de la Chambre est également requise pour toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, tout engagement financier de l'Etat dont il s'avère que le coût dépasse les seuils déterminés par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, alors que le coût initialement prévu a été au-dessous de ces seuils. 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. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence. »

Le tableau suivant fait état des chantiers et des projets de chantiers qui, sur base du programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2003 à 2007, nécessitent une loi spéciale.

Tableau 1 : Chantiers nécessitant une loi spéciale

Chantier	Exercices	Budget	Budget	Budget	Exercices	Coût total	Etat d'avancement du projet
	antérieurs	2002	2003	2004	ultérieurs		
Collectrice du Sud							
Foetz-Dudelange-Hellange: "Burange"	-	459 305	0	2 000 000	8 000 000	10 459 305	projet de loi
Grande Voirie du Nord							
Route de liaison A7 - A6	0	0	0	500 000	48 775 000	49 275 000	avant-projet
Luxembourg - Mersch	50 795 116	46 761 164	70 000 000	48 000 000	292 000 000	507 556 280	en cours
Liaison avec la Sarre	177 305 991	52 726 021	38 000 000	25 000 000	19 142 980	312 174 992	en cours
Liaison Micheville	430 003	598 811	1 000 000	2 000 000	230 000 000	234 028 814	avant-projet
Adaptation crois et échangeur A3 - A6							
Croix de Gasperich	0	3 091 786	4 150 000	3 900 000	0	11 141 786	en cours
Echangeur Helfenterbrück	0	0	1 200 000	500 000	30 200 000	31 900 000	projet de loi
Divers							
Giratoire à Merl	186 881	1 650 639	5 000 000	2 600 000	0	9 437 520	en cours
Liaison rue de l'Industrie	1 109 019	2 062 497	4 000 000	4 000 000	1 950 000	13 121 516	en cours
Contournement de Sandweiler	468 714	1 788 545	3 750 000	1 250 000	450 000	7 707 259	en cours
Contournement de Bascharage/Dippach	0	0	0	1 500 000	56 500 000	58 000 000	études
Contournement de Junglinster	0	0	0	500 000	15 850 000	16 350 000	études

Note : les montants sont exprimés en euros.

Source : projet de budget 2004.

Force est de constater que, dans douze cas, le coût total des constructions projetées est supérieur au seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution.

On peut regrouper schématiquement les douze cas de la manière suivante :

a) Une loi spéciale a été votée pour quatre projets de construction qui sont en cours de réalisation, à savoir :

1. route du Nord, section Mersch – Luxembourg (loi du 27 juillet 1997) ;
2. giratoire à Merl (loi du 1^{er} août 2001) ;
3. liaison routière avec la Sarre (loi du 16 novembre 2001) ;
4. croix de Gasperich (loi du 14 décembre 2001).

b) Deux chantiers sont en train d'être réalisés, mais ne disposent pas encore de lois spéciales. L'analyse afférente sera faite sous le point 4.4.2 :

5. voie de liaison N6 à Strassen - rue de l'Industrie à Bertrange ;
6. contournement de Sandweiler.

c) Pour les autres projets, la construction proprement dite n'a pas encore débuté et la situation se présente différemment suivant l'état d'avancement du dossier.

Dans certains cas, le devis estimatif a accusé un dépassement du seuil fixé à l'article 99 de la Constitution. De ce fait, un projet de loi spéciale est soit en cours d'élaboration, soit il suit déjà la procédure législative :

7. échangeur Helfenterbrück (document parlementaire 5269, projet déposé le 23 décembre 2003) ;
8. collectrice du Sud, section Foetz-Dudelange-Hellange : Echangeur Burange (projet en préparation, dépôt prochainement).

Dans d'autres cas, les études menées permettent déjà de conclure que le volume du financement de ces projets nécessite le vote d'une loi spéciale. Toutefois, l'état d'avancement du dossier n'est pas encore arrivé au point où il s'avère nécessaire de déposer un projet de loi. En effet, ces projets sont au stade des études d'impacts ou des études d'avant-projets sommaires. Il s'agit des projets de construction suivants :

9. contournement de Junglinster ;

10. contournement de Bascharage/Dippach ;
11. liaison Micheville ;
12. route du Nord, à savoir la route de liaison A7 – A6 (Mamer/Capellen – Mersch).

4.4.2 Deux cas particuliers

4.4.2.1 La voie de liaison N6 à Strassen - rue de l'Industrie à Bertrange

Le projet relatif à la voie de liaison N6 à Strassen - rue de l'Industrie à Bertrange fait partie intégrante du plan directeur de « l'aménagement de la voirie dans le quartier ouest de la Ville de Luxembourg ».

Pour ce projet, le coût des travaux de construction a été, au moment de l'adjudication publique du 31 août 2001, de l'ordre de 7,41 millions d'euros. Dans les annexes des projets de budget de 2002 à 2004 sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, l'évolution prévisionnelle du coût cumulé de ce projet se présente de la manière suivante :

- 2002 : 7,93 millions d'euros
- 2003 : 10,08 millions d'euros
- 2004 : 13,12 millions d'euros

Les indications contenues dans les annexes des projets de budget montrent que le montant total du chantier a considérablement évolué et qu'au courant de l'exercice 2002, le coût projeté est déjà supérieur au seuil de 7,5 millions d'euros.

Les responsables de la DCV ont communiqué à la Cour un état d'avancement actualisé (version avril 2004) du chantier Bertrange. De cette situation financière, il ressort que le montant des engagements avoisine les 11,24 millions d'euros. Le détail des engagements se présente comme suit :

▪ actes d'acquisition des emprises :	2.496.176 euros
▪ études d'exécution et surveillance des travaux :	273.347 euros
▪ travaux de construction :	8.467.195 euros
Total :	11.236.718 euros

La somme des divers engagements en relation avec les travaux de construction de la voie de liaison à Bertrange dépasse le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution. Par conséquent, une loi spéciale aurait dû être votée.

4.4.2.2 Le contournement de Sandweiler

Une situation analogue se présente pour le contournement de Sandweiler.

En se basant sur les annexes des projets de budget de 2001 à 2004 sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, l'évolution prévisionnelle du coût cumulé de ce chantier s'esquisse comme suit:

- 2001 : 6,46 millions d'euros
- 2002 : 6,46 millions d'euros
- 2003 : 7,97 millions d'euros
- 2004 : 7,71 millions d'euros

D'après ces chiffres, il apparaît qu'au courant de l'année 2003, le seuil de 7,5 millions d'euros a été dépassé. Il y a lieu de préciser que, dès le départ, le coût des travaux de construction à eux seuls s'est chiffré à 7,05 millions d'euros (adjudication publique du 11 septembre 2001) ce qui va à l'encontre des prévisions pour les exercices 2001/2002 ayant retenu un coût total de seulement 6,46 millions d'euros.

Selon un état d'avancement actualisé du contournement de Sandweiler (version avril 2004), le montant total des engagements s'élève à 8,54 millions d'euros :

▪ actes d'acquisition des emprises :	353.037 euros
▪ études d'avant-projet :	75.911 euros
▪ études d'exécution et surveillance des travaux :	230.401 euros
▪ travaux proprement dits et aménagement :	7.768.222 euros
▪ divers (fouilles archéologiques, perte de récolte) :	112.928 euros
Total :	8.540.499 euros

En additionnant les engagements pour les travaux de construction et d'aménagement du contournement de Sandweiler, le seuil fixé en référence à l'article 99 de la Constitution est dépassé, ce qui confirme la nécessité d'une loi spéciale.

4.4.3 L'article 99 de la Constitution

Au regard de l'article 99 de la Constitution se pose la question si les études et les emprises font partie intégrante du coût de la réalisation d'un grand projet d'infrastructure étant donné que cet article se réfère expressément à « toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ».

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

Aux yeux de la Cour, la notion de coût total englobe nécessairement les frais d'études ainsi que les frais liés aux emprises.

De l'avis de la Cour, la notion de coût total d'infrastructure devrait englober les frais d'études ainsi que les emprises destinées à permettre la réalisation du projet.

En effet, il coule de source 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.

Il en résulte que les frais sont à rattacher à la réalisation du projet et partant ils sont à incorporer au coût de la réalisation. Il en est également des emprises c.-à-d. du coût des acquisitions de terrains indispensables à la réalisation du projet.

5. Le volet financement

5.1 Les dépenses du Fonds des routes

5.1.1 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 comme cela a été le cas par exemple pour l'aménagement d'une piste pour autobus entre Sandweiler et le rond-point « Irrgarten ». Cette construction a commencé sans qu'il en soit fait mention dans le programme pluriannuel.

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.

5.1.2 Le contrôle matériel des ordonnances de paiement

Sur base d'un échantillon non représentatif, la Cour a sélectionné, à des fins de contrôle de la légalité et de régularité, un certain nombre d'ordonnances de paiement pour les exercices 2001 et 2002. Cette partie du contrôle a donné lieu aux constatations et recommandations suivantes :

5.1.2.1 Les menues dépenses non éligibles

Dans son rapport spécial sur le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales datant du 4 juillet 2002, la Cour des comptes a rappelé « que les fonds spéciaux de l'Etat dérogent sur plusieurs points aux principes budgétaires traditionnels, dont notamment celui de l'annualité. Ils sont créés par des lois qui précisent la nature des dépenses qui peuvent être payées avec les ressources de ces fonds. (...) »

Aux fins de respecter tant les dispositions légales régissant le champ d'application du Fonds que la classification comptable permettant de regrouper les recettes et les dépenses des administrations publiques suivant leur destination économique finale, la Cour estime que les investissements mobiliers à charge du Fonds devraient se limiter aux meubles

meublants, voire acquisitions répondant aux exigences de la classe 74 du plan comptable budgétaire. »

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. Il s'agit par exemple de consommables bureautiques, de frais de bureau ainsi que de frais d'acquisition, de réparation et d'entretien courant de petits outillages et d'équipements de faible valeur.

La Direction du Contrôle financier 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.

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

5.1.2.2 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.

L'arrêté ministériel du 18 mai 2001 portant approbation du marché de gré à gré conclu avec la société à responsabilité limitée a retenu qu' « il y a lieu de mettre à la disposition de l'Administration des Ponts et Chaussées du personnel destiné à s'occuper de l'entretien et du nettoyage des abords du réseau autoroutier » et qu'il s'agit de « travaux de régie qui sont à réaliser dans le cadre d'une mise au travail et d'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs ». Des marchés de gré à gré analogues ont été conclus à partir de 1986 et reconduits en 1989, 1994, 1998 et en 2001.

En l'occurrence, cette pratique est contraire à la législation sur les marchés publics en vigueur pour les exercices budgétaires contrôlés, 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.

A noter que 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° 5144⁴).

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

Dans son rapport du 26 mars 1998, la commission spéciale chargée d'analyser les pratiques financières au sein du ministère de la Santé a 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 est parfaitement concevable et ne soulève pas de problème lorsque la mission conférée au bureau d'études se limite à des objets précis, temporaires ou occasionnels. Toutefois, dans l'analyse du dossier Luxplan S.A., la commission a déjà eu l'occasion de montrer les problèmes engendrés par un recours à ce procédé, lorsque l'objet du contrat se réfère à des tâches ayant ab initio ou ayant acquis au fil du temps un caractère permanent. La commission souhaite qu'une analyse périodique soit faite afin de déterminer si certaines de ces missions exécutées par des organismes privés ne devraient pas rentrer dans le champ d'activité de l'Etat-patron.

La commission doit également constater qu'au sens strict, ce cas de figure procède d'une interprétation très extensive de la législation sur les marchés publics ».

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

Tableau 2 : Dépenses annuelles de l'Etat au profit du bureau d'études « Luxplan S.A. »

Exercice	Dépenses à charge du Fonds des routes	Dépenses totales à charge de l'Etat
1992	4,008	4,010
1993	4,130	4,136
1994	4,146	4,149
1995	4,184	4,186
1996	3,793	3,915
1997	4,023	4,155
1998	4,264	4,419
1999	4,620	4,716
2000	3,918	4,093
2001	4,247	4,670
2002	4,142	4,606
2003	3,754	4,273

Note : les montants sont exprimés en millions d'euros.

En effet, pour ce qui est des grands chantiers en cours (route du Nord, à savoir les contournements de Colmar Berg et de Mersch et la liaison routière avec la Sarre), 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. (voie de liaison N6 à Strassen et rue de liaison à Bertrange). D'après les dires des responsables de la DSR-L, si certains bureaux sont sous contrat depuis de nombreuses années, c'est 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. Il s'agit toujours des trois mêmes personnes travaillant de longue date avec les responsables de cette division.

La Cour présente dans ce qui suit un tableau qui retrace tous les contrats de surveillance conclus par le ministère des Travaux publics pendant la période de 2001 à 2003. Il s'agit exclusivement de contrats qui sont financés à charge du Fonds des routes.

Tableau 3 : Contrats de surveillance de chantiers ou d'assistance technique de chantiers de 2001 à 2003

Chantier	Marché	Adjudicataire
Contournement de Sandweiler	Gré à gré	Société A
Divers chantiers: voie bus sur la N2 à Sandweiler, aménagement N1 au Findel, échangeur à Wasserbillig et divers petits chantiers	Soumission publique	Société A
Liaison avec la Sarre et route du Nord contournement de Colmar-Berg et Mersch (Durée 01/04/2000 - 31/12/2002)	Gré à gré	Société A
Liaison avec la Sarre (Durée 01/01/2003 - 31/12/2005)	Gré à gré	Société A
Route du Nord: Château d'eau Stafelter	Gré à gré	Société B
Route du Nord: Jonction Grünwald	Soumission restreinte	Société A
Route du Nord: Tunnel Gousselerberg	Soumission restreinte	Société C
Route du Nord: Viaduc Lorentzweiler	Soumission restreinte	Société A
Route du Nord: Tunnel Grouft	Soumission publique	Société D
Voie de liaison N6 à Strassen et rue de liaison à Bertrange	Gré à gré	Société A

Note : société A = société B; société C = société D.

En ce qui concerne les quatre sociétés chargées de la surveillance des chantiers, la Cour note qu'il s'agit en fait d'entreprises qui sont étroitement liées entre elles. En effet, deux des quatre sociétés ont les mêmes actionnaires et le même siège social (adresse, numéros de fax et de téléphone identiques) alors qu'une troisième société ne figure pas au registre de commerce et est en fait identique à la quatrième. La Cour estime en l'occurrence 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.

Finalement, la Cour entend formuler 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 à la pratique dénoncée par la commission spéciale de la Chambre des Députés dans son rapport du 26 mars 1998, à savoir le recours permanent à un même bureau d'études.

5.2 Le suivi financier des chantiers

5.2.1 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.

Pour ce qui est des divisions de l'administration des Ponts et Chaussées, la DCV travaille notamment sur un logiciel appelé Quadram, développé au long des douze dernières années contenant des données de SAP et des données introduites à la main.

Le logiciel Quadram utilisé par la DCV n'est pas connu par la DSR-L et, inversement, la DCV n'est pas au courant du programme utilisé par la DSR-L. En effet, le programme que cette dernière utilise pour le suivi des dépenses est un programme interne dont les relevés servent uniquement à la DSR-L.

L'administration des Bâtiments publics a recours au système SAP afin d'assurer le suivi de l'état financier des différents projets.

Les interlocuteurs de la Cour ont été conscients du problème résultant de la disparité des programmes utilisés. Selon les responsables de la DCV, le programme de l'administration des Bâtiments publics (module de gestion des projets SAP) pourrait présenter le cas échéant 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 telles que 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.

5.2.2 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, à savoir :

- l'aménagement d'un giratoire à Merl (loi du 1^{er} août 2001 relative à la construction d'un giratoire avec passage souterrain à 4 voies à Merl, budget voté de 461.000.000 LUF TVA comprise) ;
- le réaménagement de la Croix de Gasperich (loi du 14 décembre 2001 ayant autorisé le Gouvernement à faire procéder au réaménagement de la « Croix de Gasperich », budget voté de 424.000.000 LUF TVA comprise).

Dans les deux cas, la Cour 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.

6. Le volet technique

Dans le présent chapitre, 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.

6.1 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 un listing des travaux d'entretien lourd pour la période de 2001 à 2003. Il s'agit d'une liste de 17 marchés publics.

Parmi ces chantiers, la Cour a sélectionné le chantier dénommé « réfection de la couche de roulement de l'autoroute d'Arlon » qui a été le plus important du point de vue financier et qui a présenté l'avantage d'être achevé au moment du contrôle.

Les travaux de réfection de la couche de roulement du réseau autoroutier sont divisés en deux lots :

- lot A : Autoroute A6 entre l'échangeur de Strassen et la Croix de Gasperich (OA 1062) ;
- lot B : Autoroute A1 entre le tunnel du Cents et le viaduc de Neudorf (environ 900 m).

Il s'agit en l'espèce de la réfection de la couche de roulement du contournement de la Ville de Luxembourg.

6.1.1 La situation financière

Le tableau suivant reprend les chiffres clés du présent projet.

Tableau 4 : Situation financière du chantier d'entretien

	Offre	Décompte	Rapport Décompte-Offre	Dépassement Décompte-Offre
Lot A	2 959 403	3 157 116	106,68%	6,68%
Lot B	334 639	177 627	53,08%	-46,92%
Total	3 294 042	3 334 743	101,24%	1,24%

Note : les montants sont exprimés en euros (HTVA).

Ce chantier affiche un faible dépassement de 1,24% dû à une légère extension du programme des travaux avec notamment la mise en place d'une couche de roulement sur les nouvelles bretelles de la Croix de Gasperich.

Le lot A 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.

6.1.2 Le marché public

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 précise : « 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 permettre aux soumissionnaires de se documenter, de préparer et de calculer leur offre sans précipitation ainsi que de satisfaire valablement aux exigences du cahier spécial des charges, notamment en ce qui concerne la production d'échantillons, certificats ou tests. 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.

De toute façon, 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. Par ailleurs, le délai de 7 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.

6.1.3 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. D'après les responsables de la DCV, ces entreprises travaillent régulièrement pour l'administration des Ponts & Chaussées. Leurs matériaux, leurs matériels, leurs effectifs, leurs chantiers de référence et leur qualité de travail sont donc parfaitement connus.

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.

6.1.4 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. Il en résulte une majoration de prix de 452.827 euros.

Tableau 5 : Quantités prévues - Quantités exécutées

POSITION	DEVIS			DÉCOMPTE			RATIO (%)	
	Quantité	Prix unitaire	Total	Quantité	Prix unitaire	Total		
06.6186	mise en oeuvre de l'enrobé	3 000	69,55	208 650	7 753	69,55	539 240	258
06.6189	gravillonnage de l'enrobé	25 000	0,50	12 500	42 188	0,50	21 094	169
06.6230	fraisage de la couche d'usure	2 000	4,15	8 300	16 282	4,15	67 571	814
06.6260	réfection de la chaussée (10-50 m ²)	150	11,40	1 710	640	11,40	7 301	427
07.7506	effaçage par fraisage	150	5,00	750	580	5,00	2 902	387
07.7509	marquage spécial	3 800	18,20	69 160	6 059	18,20	110 276	159
07.7534	flèches unidirectionnelles	10	116,30	1 163	22	116,30	2 559	220
07.7535	flèches bidirectionnelles	2	156,75	314	12	156,75	1 881	600
07.7539.2	petits triangles	25	150,00	3 750	42	150,00	6 300	168
Total:				306 297			759 124	

Note : les montants sont exprimés en euros.

Il ressort du tableau 5 que des positions ont été multipliées par deux à huit entre la quantité prévue et la quantité exécutée. Ainsi par exemple, la position 06.6186 « mise en œuvre de l'enrobé » a été multipliée par 2,58 ce qui correspond à une majoration substantielle de prix de 330.590 euros.

Pour d'autres positions, le dépassement de quantités a été considérable en pourcentage, comme c'est par exemple le cas de la position 07.7535 « flèches bidirectionnelles », même si en valeur la variation est moins importante en l'espèce.

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.

En effet, le marché public analysé concerne le chantier de la réfection de la couche de roulement d'un tronçon d'autoroute où la couche existante a été renouvelée. C'est la raison pour laquelle la somme des positions relatives au fraisage du revêtement et la somme des positions relatives aux couches d'accrochage devraient être identiques (ces deux positions sont exprimées en m²).

Or, la Cour a constaté qu'il y a une différence entre la surface enduite et la surface fraisée de l'ordre de 3.077,25 m². Cette différence s'explique par deux types de travaux :

- par souci de continuité du revêtement routier, la couche d'accrochage sur la nouvelle bretelle de la Croix de Gasperich (Trèves – Metz) a été mise en œuvre en même temps

que la réfection sur la portion d'autoroute adjacente. De cette façon, on a une plus-value au niveau de la couche d'accrochage (3308,46 m²) ;

- sur deux autres tronçons, un fraisage d'une épaisseur totale de 8 cm s'imposait et ainsi la fraiseuse est passée à deux reprises sur ce revêtement. Nécessairement, la position a dû être facturée à deux reprises (123,68 m² et 107,53 m²).

6.2 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 :

- lot 3A : gros œuvre;
- lot 3B : charpente métallique.

6.2.1 La situation financière

D'un point de vue financier, le projet de construction se présente de la manière suivante :

Tableau 6 : Situation financière du chantier de construction

	Offre	Décompte	Variation Décompte-Offre	Dépassement Décompte-Offre
Lot 3A	142.498.743	157.203.131	110,32%	10,32%
Lot 3B	76.865.828	81.242.074	105,69%	5,69%
Total	219.364.571	238.445.205	108,70%	8,70%

Note : les montants sont exprimés en LUF (TTC).

En l'espèce, 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.

6.2.2 Les raisons invoquées à la base du dépassement

En prenant en considération le tableau présenté ci-avant, la Cour constate que l'avenant conclu pour le lot 3A est significatif, tant en pourcentage qu'en chiffres.

Tableau 7 : Analyse du dépassement financier du chantier de construction

	Offre	Décompte	Avenant	Dépassement Quantités	Taux (*)
Lot 3A	142.498.743	157.203.131	16.740.890	-2.036.502	10,32%
Lot 3B	76.865.828	81.242.074	2.219.026	2.157.220	5,69%
Total	219.364.571	238.445.205	18.959.916	120.718	8,70%

Note : les montants sont exprimés en LUF (TTC) ;

(*) Taux = (Dépassement de quantités + Avenant) par rapport à l'offre.

D'après les responsables de la DCV, l'avenant du lot 3A est le résultat d'une série de problèmes rencontrés lors de l'exécution des travaux de l'ouvrage d'art, à savoir :

6.2.2.1 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, non seulement sur le planning, mais également 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. Initialement, la construction du viaduc était conçue à l'aide de deux aires de lancement se situant sur les deux rives. Vu les différends avec les propriétaires de la carrière, la construction a dû être faite à l'aide d'une seule aire de lancement. 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.

L'adjudicataire justifie ce montant en particulier par une immobilisation pendant une cinquantaine de jours du coffrage métallique, des équipages mobiles de coffrage de tabliers, du matériel de ripage, du chariot mobile et des installations de chantier proprement dites (baraque, armoires électriques). Le poste le plus important de ce montant est lié au personnel de l'entreprise de gros œuvre. La société a facturé la période d'inoccupation du personnel à l'Etat pour un montant de 4,11 millions de LUF.

6.2.2.2 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 vue 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.

La Cour tient à signaler qu'après avoir entamé la procédure d'expropriation, un règlement à l'amiable entre parties a pu être trouvé.

6.2.2.3 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.

6.2.2.4 Les recommandations

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.

Elle 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.

6.2.3 Les sous-traitants

D'après l'article 4 de la loi du 23 juillet 1991 ayant pour objet de réglementer les activités de sous-traitance, « l'entrepreneur qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la remise de l'offre ou de la conclusion du contrat et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous-traitant et agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître de l'ouvrage ».

L'article 35 du règlement grand-ducal du 2 janvier 1989 portant notamment institution d'un cahier général des charges applicable aux marchés publics précise en outre que « l'adjudicataire ne peut sous-traiter tout ou partie de son contrat qu'avec l'assentiment du commettant ».

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.

6.2.4 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. A ces fins, les responsables de la DCV ont communiqué les pièces suivantes à la Cour:

- les divers mètres individuels reprenant le poids des divers éléments constituant les tronçons de poutres;
- le récapitulatif des divers mètres reprenant le poids total de l'acier et également la quantité totale des goujons par plan et par membrure de poutre;
- le décompte final.

La Cour a relevé que les goujons ont été mis en compte à deux endroits différents. Il s'agit donc d'une double facturation des goujons d'un poids de 7.876 kg et la surfacturation s'élève à 525.329 LUF comme détaillée ci-après :

8414 « Poutres maîtresses et raidisseurs » (PU 28,00 LUF)	220.528 LUF
8418 « Fabrication de l'ossature métallique » (PU 13,40 LUF)	105.538 LUF
8419 « Transport sur chantier de l'ossature métallique » (PU 1,60 LUF)	12.602 LUF
8422 « Montage et réglage de l'ossature métallique » (PU 17,00 LUF)	133.892 LUF
8423 « Parachèvement de l'ossature métallique » (PU 6,70 LUF)	52.769 LUF
Total :	525.329 LUF

La Cour insiste à ce que le montant surfacturé soit récupéré par l'Etat.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 18 novembre 2004.

La Cour des comptes,

Le Greffier,

Le Président,

7. Réponse du ministère des Travaux publics

Les constatations faites par la Cour des comptes au sujet de l'objet sous rubrique donnent lieu aux observations suivantes :

4. Le cadre legal

Ad 4.1 La loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées

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.

Le gouvernement est conscient de ce problème et a d'ailleurs retenu dans sa déclaration gouvernementale du 04 août 2004 que : « *L'administration des Ponts et Chaussées sera réformée de manière à pouvoir mieux répondre aux exigences d'une politique moderne et performante en matière d'infrastructures de transport et de gestion du trafic. La loi organique des Ponts et Chaussées sera révisée en conséquence...* ». La révision de la prédite loi organique constitue dès lors une des premières priorités du Ministère des Travaux Publics.

Cette révision tiendra compte des réorganisations déjà intervenues à l'heure actuelle, à savoir le transfert de compétences entre l'Administration des Ponts et Chaussées et l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture en matière de pistes cyclables et de permissions de cours d'eau, ainsi que celui avec l'Administration de la Gestion de l'eau. (loi du 28 mai 2004 portant création d'une administration de la gestion de l'eau - article 13)

Ad 4.2 La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes

Conformément à la déclaration gouvernementale du 04 août 2004 la loi sur le fonds des routes sera adaptée de manière à garantir la transposition des nouvelles priorités politiques en matière de réalisation d'infrastructures de transport.

Cette révision de la législation sur le fonds des routes tiendra compte d'une façon ou d'une autre des observations de la Cour des Comptes.

Ainsi il est proposé d'abroger le règlement grand-ducal du 6 mars 1968 concernant la direction du service administratif du fonds des routes. En ce qui concerne le comité d'acquisition qui fonctionne sous la tutelle du ministère des Finances, il sera intervenu auprès de ce dernier pour lui proposer une éventuelle adaptation du nombre des membres de ce comité aux besoins réels.

Ad 4.3 La loi modifiée du 08 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et le trésorerie de l'Etat

La Cour des Comptes constate que les dispositions de l'article 77 sont restées lettre morte et insiste sur la nécessité de produire les états d'engagements et de prévisions ainsi que les dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux. A ce sujet il y a lieu de noter que des contacts réguliers ont lieu avec le Ministère des Finances et notamment l'Inspection Générale des Finances pour faire le point sur les projets d'investissements et les engagements et dépenses qui en découlent.

Ceci dit, le Ministère de 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 08 juin 1999. Par ailleurs, comme convenu avec la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire, les états financiers lui seront semestriellement soumis.

4.4 L'article 99 de la Constitution

4.4.2 Deux cas particuliers

Ad 4.4.2.1 Voie de liaison – rue de l'industrie à Bertrange

Ad 4.4.2.2 Contournement de Sandweiler

Concernant ces projets, les seuils fixés par la loi du 08 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ont effectivement été dépassés.

La voie de liaison – rue de l'industrie à Bertrange et le contournement de Sandweiler constituent deux projets réalisés dans le cadre de l'article 6 de la loi sur le fonds des routes.

Or, 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 08 juin 1999 nécessite une autorisation de la Chambre des Députés sous forme d'une loi spéciale.

En ce qui concerne la voie de liaison – rue de l'industrie à Bertrange, il y a lieu de préciser qu'elle a été autorisée d'après l'interprétation de l'époque par la loi du 26 mai 1998 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes (article 6 tiret 10 : - le raccordement de la route d'Arlon (E9) à Strassen respectivement à l'autoroute Luxembourg-Bruxelles au niveau de l'échangeur du Bridel et à la ceinture de contournement de la Ville de Luxembourg au niveau de l'échangeur de Helfent.)

Le contournement de Sandweiler pour sa part s'inscrit toujours d'après l'interprétation de l'époque dans le contexte de la loi du 31 août 1986 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes qui dispose que : *Article 6 alinéa 4 : Sont visés également l'établissement, l'aménagement ou l'adaptation de tronçons de route et d'ouvrages d'art raccordés à la grande voirie pour autant qu'ils ont pour objet le contournement de centres d'habitation dont ils décongestionnent les artères et contribuent à améliorer la qualité de vie des habitants.*

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, avant l'exécution de la deuxième phase et de la troisième phase du projet relatif à la voie de liaison à Bertrange qui devront encore être réalisées, un projet de loi sera élaboré.

Ad 4.4.3 L'article 99 de la Constitution

La Cour des Comptes estime que la notion de coût global devant figurer dans une loi spéciale doit nécessairement comporter les frais d'études ainsi que les frais liés aux emprises. Il s'agit là d'une question d'importance car elle a des effets non négligeables sur la procédure nécessaire à la construction d'une route.

Il est utile de citer à ce sujet un avis de la commission d'analyse critique du 04 mai 2004 concernant le projet de réaménagement de l'échangeur de Dudelange-Burange :

« Etant donné que les frais d'emprises ne font partie du projet de construction proprement dit et que leur inscription au projet de loi risque de préjudicier les négociations à mener par le Comité d'Acquisition du Fonds des routes avec les propriétaires concernés, la commission propose d'en faire abstraction et de modifier l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi en ce sens.

D'ailleurs aussi bien l'article 99 de la Constitution que l'article 80 (1) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat font la distinction entre l'acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante et la réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure. Pour chacun

des deux cas de figure, un seuil a été fixé à partir duquel une autorisation légale est requise. On peut dégager de ces dispositions que les frais d'emprises ne font pas partie intégrante d'un projet d'infrastructure et sont à comptabiliser à part. La législation spécifique du Fonds des routes en matière d'acquisition de terrains en faveur de la mise en œuvre d'une grande voirie de communication ne saurait inverser le principe, même si elle n'a prévu qu'un seul fonds spécial pour l'imputation, et de frais d'emprises, et des dépenses relatives au projet de construction ».

Effectivement 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 2e vote qui devra se faire sur base d'un projet détaillé.

5. Le volet financier

5.1 Les dépenses du fonds des routes

Ad 5.1.1 Le programme pluriannuel du fonds des routes

Il est vrai 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 importe néanmoins de relever qu'il faut établir un programme avec des projets peu étudiés, c'est à dire que des devis détaillés ne sont pas disponibles. Il ne faudrait pas non plus perdre de vue que le fonds des routes peut garantir une certaine flexibilité dans les réalisations des projets routiers importants.

Tout de même les efforts ne sont et ne seront pas ménagés pour établir avec le plus de rigueur possible le programme pluriannuel.

Quant à l'aménagement d'une piste pour autobus à Sandweiler, elle a été considérée dans le cadre de la sécurisation de l'échangeur « Irrgarten », et fait partant partie intégrante du projet « Contournement de Luxembourg, Irrgarten-Kirchberg »

5.1.2 Le contrôle matériel des ordonnances de paiement

Ad 5.1.2.1 Les menues dépenses non éligibles

Un accord a été trouvé entre le département des Travaux Publics, la Direction du Contrôle financier et l'Inspection Générale des Finances de ne plus engager ce type de dépenses à charge du fonds des routes. Ceci implique l'augmentation des crédits des articles budgétaires afférents.

Ad 5.1.2.2 Les marchés de gré à gré dans le cadre de la mise au travail et de l'insertion sociale et économique de jeunes chômeurs

Les mesures mentionnées s'inscrivent dans le cadre d'une action sociale visant notamment la mise au travail et la réinsertion sociale et économique de jeunes chômeurs.

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 ne peut que soutenir la décision de régulariser le problème dans le cadre de la loi relative à la lutte contre le chômage social.

Ad 5.1.2.3 La surveillance locale des grands chantiers par des bureaux d'études

Les explications fournies par l'Administration dont s'agit sont les suivantes :

« A la page 18, au tableau 3, la Cour des comptes reproduit les contrats de surveillance de chantiers ou d'assistance technique de chantiers. Il faut toutefois faire abstraction des marchés conclus avec le bureau d'études Luxplan pour la route du Nord et la Liaison avec la Sarre, pos. 3 et 4. Ces contrats sont la suite logique des anciens contrats « Luxplan » pour la surveillance des chantiers de la route du Nord entre Mersch et Schieren (mise en service novembre 2001) et de la Liaison vers la Sarre (mise en service 2003), ainsi que de l'établissement des nombreux décomptes relatifs à ces chantiers. Les travaux sur ce tronçon de la route du Nord ont débuté en 1994, ceux pour la liaison vers la Sarre en 1997. 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.

La surveillance des travaux pour la construction du Château d'eau « Stafelter », dans le cadre de la réalisation de la voie du Nord entre Kirchberg et Lorentzweiler par le bureau d'études « Simon & Christiansen », était le suivi logique du marché pour l'étude de cette construction.

A signaler que les sommes liquidées au cours des 3 derniers exercices, se situaient dans la fourchette des prestations à engager par crédits de régie sur la base des seuils autorisés par l'article 36 de la comptabilité de l'Etat, sans avoir ni recours à une soumission publique, ni à un marché négocié à approuver par l'autorité supérieure".

L'Administration se réfère ensuite au tableau figurant à la page 17 du rapport de la Cour des Comptes relatif aux paiements au bureau d'études Luxplan. Comme ledit tableau se réfère à la fois à des prestations d'études et à des prestations de surveillance de chantiers, l'Administration a jugé utile d'établir en complément le tableau qui figure ci-dessous et qui reprend uniquement les prestations de surveillance de chantiers dont il est question dans le rapport de la Cour des Comptes.

Sommes liquidées

<u>Chantier</u>	<u>No SAP</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>		
Contrats de surveillance							
Voie du Nord	500.000.419	3.281.324,88	2.851.019,87	793.723,95		Gré à Gré	2000-2002
Liaison Sarre	500.136.152			1.481.707,73	1.315.219,20	Gré à Gré	2003-2005
Contournement Sandweiler	500.115.382			50.723,28	39.103,31	Gré à Gré	
Assistance technique N6	500.115.686			53.130,43	84.238,59	Gré à Gré	
Total:		3.281.324,88	2.851.019,87	2.379.285,39	1.438.561,10		

Viaduc Lorentzweiler	500.019.982		415.413,75	509.967,61	302.151,70	Soumission Restreinte	
Assistance technique différents chantiers (avenant)	500.144.018			30.759,60	90.765,08		
Assistance technique différents chantiers	500.125,821			220.149,58	207.074,48	Soumission Publique	
Assistance technique OA cont. Luxembourg	500.126.339			33.090,86		Soumission Publique	
Total:			414.413,75	793.967,65	599.991,26		

La suite des explications fournies par l'Administration se lit comme suit :

"De ce tableau il ressort 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 (à noter que 2004 n'est pas clôturée). Les deux chantiers du contournement de Sandweiler et de la voie de liaison-rue de l'Industrie à Bertrange ont été réalisés par la DSR-L.

Dans le passé, la DSR-L n'était pas en charge de grands chantiers financés par le biais du Fonds des routes et par conséquent il était difficile de trouver au sein de ce service du personnel disponible à plein temps pour ce genre de travaux.

En effet, il faut souligner que les interventions de contrôle, les réceptions géométriques et les réceptions d'ouvrages partiels sont bien plus importantes que celles de la voirie normale.

On ne fait que confirmer que pour les chantiers d'envergure de la grande voirie qui sont sous la responsabilité de la DSR-L, à savoir le contournement de Sandweiler et la voie de liaison à Bertange, il aurait été impossible de garantir une surveillance permanente et efficace sans avoir eu recours au personnel mentionné dans le rapport de la Cour des comptes.

C'est dans cet ordre d'idées que 3 personnes du bureau d'études Luxplan qui étaient chargées de la surveillance des travaux de l'autoroute du Nord, tronçon Mersch-Colmar/Berg ont repris des missions de surveillance au fur et à mesure du temps qu'ils étaient disponibles.

Après mise en service du contournement de Mersch en date du 16 novembre 2001, la mission de surveillance venait à terme, mais le décompte final avec analyses et contrôles sur place des mètres était encore une tâche importante à réaliser.

Etant donné que le degré d'occupation de l'équipe de surveillance, dont un (1) directeur de chantier, un (1) ingénieur-géomètre, un (1) métreur était en régression au fur et à mesure de l'état d'avancement des décomptes, il est bien clair que pour des raisons économiques l'administration des Ponts et Chaussées a essayé de faire en parallèle des prestations de surveillance sur d'autres chantiers avec cette même équipe.

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 les missions de contrôle pour le contournement de Sandweiler et de la voie de liaison à Bertrange, des contrats spécifiques liés à ces chantiers ont été présentés à l'autorité supérieure après l'avis positif de la part de l'Inspection Générale des Finances en date du 25 septembre 2002. Ces contrats sont conformes aux lignes de conduite pour l'établissement de contrats d'ingénieur.

A la suite du départ à la retraite du directeur de chantier en date du 1er mai 2004, l'équipe se trouve réduite à deux personnes et une nouvelle réduction se fera d'ici la fin de l'année en cours après le départ de l'ingénieur-géomètre. »

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 tout particulièrement 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.

5.2 Le suivi financier des chantiers

Ad 5.2.1 Les modules de gestion

Des études ont déjà été entamées à ce sujet. Le Ministère des Travaux Publics a pris contact avec ses administrations, la direction du Contrôle Financier et l'Inspection Générale des Finances, ainsi qu'avec les responsables du SAP afin de trouver une solution adéquate pour uniformiser les modules de gestion utilisés.

Ad 5.2.2 L'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure

Pour les deux projets visés par la Cour des Comptes, un projet de loi autorisant les dépassements est déposé.

6. Le volet technique

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

Ad 6.1.1 La situation financière

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.

Ad 6.1.2 Le marché public

La Cour des comptes estime que le délai de soumission des travaux de réfection de la couche de roulement du Contournement de la Ville de Luxembourg de 18 jours a été trop court.

Si effectivement on ne peut pas qualifier un marché de 3.000.000 € de moindre importance, il faut néanmoins relever que le nombre de positions à remplir était très limité. Il s'agissait pour l'essentiel de positions tout à fait standard de sorte que l'envergure des études de prix pour les entreprises était telle qu'un délai de 18 jours paraissait suffisant à l'Administration. D'ailleurs aucune demande de report du délai de soumission pour ce genre de marché n'a été introduite.

Malgré que les périodes propices pour le renouvellement des couches de roulement sur les autoroutes à grand trafic sont très limitées, tout sera mis en œuvre pour respecter à l'avenir les délais prescrits de 6 semaines.

Ad 6.1.3 L'offre

De même que sous le point 6.1.1 les instructions afférentes furent données à l'administration des Ponts et Chaussées.

Ad 6.1.4 Le décompte du marché public

Il résulte du rapport des services concernés qu' "avant l'ouverture du chantier « renouvellement de la couche de roulement » les bretelles Arlon-Metz et la sortie Metz-Arlon/Trèves avaient été élargies. Lors de la préparation du dossier ces surfaces n'étaient pas reprises dans ce marché.

Quant aux dépassements des positions du marquage horizontal, il s'agit de réfections sur les tronçons d'autoroutes adjacents aux tronçons renouvelés, dont la réflexion du marquage existant a été jugée trop faible et où on a profité de la fermeture de l'autoroute pour le renouveler. Cependant ces quantités n'avaient pas été prises en compte lors des avants-métrés ».

6.2 Le projet de construction du viaduc d'Altwies

Ad 6.2.2.4 Les recommandations

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.

On ne peut qu'acquiescer à cette recommandation, néanmoins s'agit-il également de mettre en évidence 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.

Ad 6.2.3 Les sous-traitants

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 07 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.

Ad 6.2.4 Le décompte du marché public : contrôle de la matérialité des travaux du lot B

La remarque émise par la Cour des Comptes est justifiée.

L'atelier de construction, qui faisait partie de l'association momentanée des entreprises ayant réalisé les travaux de la charpente métallique du Viaduc d'Altwies (le lot 38 en question) fut contacté à ce sujet. L'association momentanée 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 29 octobre 2004.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu