

**Projet de loi**

**modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest.**

-----  
**Avis du Conseil d'État**

(3 avril 2015)

Par dépêche du 18 février 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte de l'avant-projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest intégrant les modifications projetées. Selon le Conseil d'État, il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle, étant donné que les documents préparatoires des textes normatifs sur lesquels il est appelé à se prononcer lui sont soumis au stade de projets.

La lettre de saisine signalait encore le souhait du Gouvernement de voir le Conseil d'État réserver un traitement prioritaire au projet de loi.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a pour objet d'étendre, voire de spécifier, les missions qui sont confiées par la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest à l'établissement public, communément appelé « Fonds Belval ».

En vertu de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002, l'établissement public en question est plus particulièrement compétent

- pour planifier et réaliser pour le compte de l'État de nouvelles constructions dans le cadre de la reconversion de la friche industrielle de Belval-Ouest dont notamment les immeubles de la Cité des sciences pour le compte de l'Université du Luxembourg ;
- pour veiller à la sécurisation, à la mise en valeur et à la restauration des constructions à préserver sur cet ancien site industriel ;
- pour étudier, réaliser et transformer des immeubles implantés sur ce site et destinés à un usage public ;
- pour assurer l'aménagement des alentours.

La loi en projet prévoit d'ajouter deux missions nouvelles à inscrire dans ledit article 2, à savoir, d'une part, la gestion des infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest pour le compte de l'État ou pour le

compte d'autres occupants ainsi que, d'autre part, l'extension possible des missions du Fonds Belval à d'autres friches industrielles situées « notamment au bassin minier ».

Par ailleurs, les auteurs projettent de compléter l'article 3, ayant plus particulièrement trait aux conditions de financement des activités du Fonds Belval, par une disposition complémentaire, aux termes de laquelle l'établissement public sera autorisé à percevoir des recettes en relation avec la nouvelle mission à ajouter à l'article 2 concernant la gestion des infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest pour le compte de l'État et pour le compte de tiers, au cas où ceux-ci le demanderont.

Le Conseil d'État a du mal à suivre les auteurs du projet de loi en ce qui concerne l'extension des missions du Fonds Belval à d'autres friches industrielles que celle prévue dans la loi précitée du 25 juillet 2002. En effet, l'objet de cette loi était la création d'une structure autonome appelée à prendre en main le volet de la construction immobilière et l'aménagement de la friche industrielle à reconverter à Belval-Ouest.

La conception du texte actuel de la loi en tient compte, tout comme son intitulé ainsi que la dénomination que l'établissement public créé s'est donné et sous laquelle il est entre-temps connu.

Il convient de rappeler tout d'abord qu'il est constant en la matière que les établissements publics, dotés d'une personnalité juridique de droit public et jouissant de l'autonomie de gestion, tout en restant placés sous la tutelle du Gouvernement, répondent au principe de la spécialité adaptant l'organe à sa mission.<sup>1</sup>

Dans la mesure où la Chambre des députés entendrait suivre les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État se verrait obligé de demander que tant la dénomination figurant à l'article 1<sup>er</sup> que la portée matérielle des missions délimitée dans la phrase introductive, voire à l'article 2, points 1 et 5 (nouvellement ajouté), de la loi précitée du 25 juillet 2002, soient modifiées dans le sens qui se dégage de l'extension de l'établissement public aux termes du point 6 qu'il est projeté d'insérer audit article 2.

Il conviendrait en outre d'examiner si, avec un champ de compétence élargi, les dispositions de l'article 3 ne devaient pas être adaptées, et si la dotation en capital de l'établissement public ne devait pas être revue à la hausse.

Enfin, le principe d'un traitement égalitaire des communes territorialement concernées par les activités de l'établissement public requiert que l'article 4, paragraphe 3, prévoyant la représentation des communes d'Esch/Alzette et de Sanem au conseil d'administration du Fonds Belval, soit élargi.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'État note qu'une extension des compétences de l'établissement public à d'autres friches industrielles mettrait à mal la cohérence de la structure de la loi qui en porte création. Dans ces conditions, il se doit d'insister sur la

---

<sup>1</sup> Pour le détail il est renvoyé au « Commentaire de la Constitution luxembourgeoise article par article » dans « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés publics », Luxembourg, 2006.

renonciation au deuxième volet de l'extension des compétences du Fonds Belval, à moins de procéder à une reconsidération générale des conditions de son fonctionnement à travers l'ensemble de la loi précitée du 25 juillet 2002.

Le Conseil d'État se demande par ailleurs si la modification en projet de la loi précitée n'offrirait pas le cadre pour reprendre formellement dans la loi la dénomination « Fonds Belval », facilitant le renvoi dans d'autres textes à l'établissement public concerné.

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

En ce qui concerne l'ajout d'un point 5 nouveau à l'énumération des missions relevant de la compétence du Fonds Belval, le Conseil d'État note que l'approche des auteurs du projet de loi sous examen est différente de celle adoptée par le Gouvernement en relation avec ses amendements du 18 novembre 2013 au projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg ; modifiant le Code de sécurité sociale ; modifiant la loi modifiée du 15 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest (doc. parl. n°6283<sup>10</sup>), qui ont entre-temps été examinés par le Conseil d'État dans son troisième avis complémentaire du 20 décembre 2013 (doc. parl. n° 6283<sup>11</sup>) relatif au projet de loi en question (cf. article III du projet de loi).

Dans la mesure où le projet de loi N° 6283 n'a pas encore été adopté par la Chambre des députés, le Gouvernement devra déterminer quelle sera la version du texte à soumettre en définitive à la Chambre des députés en ce qui concerne le libellé futur de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002, et aligner en conséquence les dispositions du projet de loi sous examen et celles de l'article III du projet de loi N° 6283.

Quant au point 6, la spécificité des missions légales d'un établissement public s'oppose au recours à une définition de son objet non autrement délimité.

Tout en renvoyant aux considérations générales qui précèdent et à la nécessité de veiller à la cohérence des dispositions de la loi précitée du 25 juillet 2002 dans l'optique où le champ d'intervention du Fonds Belval serait étendu à d'autres friches industrielles à reconverter, le Conseil d'État s'oppose formellement à une telle extension, d'abord pour des raisons de sécurité juridique tenant à la cohérence défailante du texte de loi en projet, à moins que la portée des futures missions de l'établissement public ne soit cernée avec la précision requise, ensuite parce que l'extension projetée valant pour « d'autres friches industrielles notamment au bassin minier » s'avère contraire au principe de spécialité de l'objet des établissements publics consacré par l'article 108*bis* de la Constitution.

Sur le plan formel, le Conseil d'État demande encore, sans préjudice des observations qui précèdent, de viser les points, et non les paragraphes, de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002.

## Article 2

Nonobstant la nécessité pour les auteurs du projet de loi de décider quelle sera la version à soumettre en définitive au vote de la Chambre des députés en ce qui concerne l'extension des activités du Fonds Belval à la gestion des immeubles et infrastructures qu'il a réalisés, transformés ou conservés sur la friche industrielle reconvertie de Belval-Ouest, le Conseil d'État note, à la lecture du nouveau point 5 projeté de l'article 2, que cette gestion se fait soit « pour le compte de l'État », soit « pour le compte de tiers ».

Il se demande dès lors si le Fonds Belval sera autorisé à se faire rémunérer pour sa gestion pour le compte de l'État à l'instar de ce qui est prévu en relation avec ses futures activités de gestion à charge des tiers pour le compte desquels il interviendra. La réponse ne se dégage ni de l'exposé des motifs ni du commentaire des articles.

Sur le plan formel, la phrase introductive de l'article 2 sous examen doit se lire comme suit :

« **Art. 2.** L'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 est complété *in fine* par un nouvel alinéa 7 libellé comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 avril 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker