

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 complémentaire du Conseil d'État

(2 avril 2021)

Par dépêche du 11 février 2021, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État des amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la mobilité et des travaux publics, ci-après « Commission », lors de sa réunion du 4 février 2021.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis reprenant les amendements proposés ainsi que les propositions d'ordre légistique du Conseil d'État que la Commission a faites siennes.

Considérations générales

Les amendements proposés par la Commission sont tout d'abord destinés à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis du 13 octobre 2020¹ relatif au projet de loi sous rubrique à l'endroit de son article 3.

Les amendements comprennent par ailleurs des propositions qui sont de nature à répondre à un certain nombre de questions soulevées par le Conseil d'État dans son avis précité du 13 octobre 2020.

Le Conseil d'État rappelle encore que dans l'avis précité, il avait constaté que le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi initial aboutissait en fin de compte à l'abandon, dans une large mesure, du dispositif de contrôle du législateur sur l'exécutif tel qu'il a été pratiqué dans le passé, dispositif qui combinait autorisation du recours au Fonds Belval et autorisation du projet d'infrastructure à chaque fois dans une seule loi. Ce dispositif, à travers les consultations qu'il englobait, dont celle du Conseil d'État, et la décision finale du législateur, comportait un certain nombre de garanties en matière de transparence et de qualité du processus. Le Conseil d'État constate que cet aspect du projet de loi n'est pas thématiquement traité dans le dossier qui lui a été transmis par le président de la Chambre des députés, et que la philosophie sous-jacente au projet de loi initial qui consiste à alléger de façon substantielle le contrôle exercé par le législateur sur le Gouvernement reste la même au niveau des amendements.

¹ Avis n° 60.199 du 13 octobre 2020 relatif au 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.

Examen des amendements

Amendement 1 concernant l'article 2 du projet de loi

L'amendement sous rubrique remplace le texte initial de l'article 2 du projet de loi, ce dernier texte étant transféré à l'article 3 du projet de loi à travers l'amendement 2, par un complément qui est apporté à l'article 2, point 3, 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. Il est ainsi précisé que le Fonds a, entre autres, pour mission l'élaboration des études, la réalisation de constructions, la restauration, la transformation ou l'adaptation des immeubles destinés à un usage public, y compris les études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du projet de loi « pour les projets dépassant le seuil visé à l'article 80 (1) c) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

D'après le commentaire joint à l'amendement, cette précision serait utile pour éviter que les deux plafonds que la loi actuellement en vigueur prévoit, d'une part, pour les emprunts et ouvertures de crédits en faveur du Fonds et, d'autre part, pour les garanties que le Gouvernement est autorisé à fournir pour le compte de l'État en ce qui concerne le remboursement des emprunts et des ouvertures de crédits contractés, n'englobent plus les projets d'infrastructures du Fonds qui engendrent un coût inférieur à quarante millions d'euros et qui, à ce titre, ne feront plus à l'avenir l'objet d'une autorisation par le législateur.

Tout en s'interrogeant sur le lien entre la précision qui est ainsi apportée à l'article 2, point 3, de la loi précitée du 25 juillet 2002, et la question de la définition des plafonds fixés à l'article 3 de la loi en question qu'il avait mise en avant dans son avis précité du 13 octobre 2020, le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler à l'endroit de l'amendement 1, la réponse à la question soulevée étant fournie par l'amendement 2.

Amendement 2 concernant l'article 3 du projet de loi

D'après le commentaire de l'amendement 2, ce dernier a pour objet de répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis précité du 13 octobre 2020 à l'endroit de la disposition de l'article 3 du projet de loi qui exemptait le Fonds « de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes ». Le Conseil d'État avait, sous peine d'opposition formelle, demandé aux auteurs du projet de loi de préciser que la taxe sur la valeur ajoutée ne tombait pas sous le coup de ces exemptions. Ensuite, et en ce qui concerne la partie du texte qui prévoyait que l'exemption ne s'appliquait pas « aux salaires des greffiers et conservateurs des hypothèques », le Conseil d'État s'était demandé si cette disposition n'était pas désuète, ce qui a amené la Commission à faire abstraction de cette précision.

Le texte tel qu'il est désormais proposé par la Commission ôte par ailleurs la taxe sur la valeur ajoutée du champ des exemptions, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État relève ensuite qu'à travers le point 1° de l'amendement 2, la Commission procède à une réécriture des alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 en y supprimant les références à l'alinéa 2 aux « lois respectives autorisant ces investissements », et à l'alinéa 3 aux « investissements faisant l'objet des lois respectives », démarche qui répond au questionnement du Conseil d'État en relation notamment avec le champ de la garantie étatique pour les investissements réalisés par le Fonds.

En ce qui concerne la proposition mise en avant par le Conseil d'État dans son avis précité du 13 octobre 2020 concernant la fixation d'une durée maximale pour la garantie à courir à partir de la conclusion de l'emprunt, la Commission explique que les durées des garanties étatiques couvrant les projets d'investissement du Fonds sont fixées dans des conventions entre le Gouvernement et le Fonds Belval. Même si, en l'occurrence, les explications fournies ne répondent que partiellement à ses interrogations, le Conseil d'État peut s'accommoder de cette approche dans la mesure où la loi définit un cadre pour la durée des garanties en prévoyant que « la durée de la garantie ne pourra excéder cinquante ans à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la présente loi ». Ainsi, la durée maximale pour laquelle les futures garanties pourront être conclues diminuera au fil des années.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1 concernant l'article 2 du projet de loi

Au point 3 dans sa teneur amendée, il y a lieu de se référer à « l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

Amendement 2 concernant l'article 3 du projet de loi

Au point 1° visant à remplacer les alinéas 2 et 3, il convient de noter, en ce qui concerne l'alinéa 2, que l'emploi du terme « ci-avant », pour renvoyer à un endroit du dispositif sont à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. En outre, il est suggéré d'insérer une virgule à la suite du numéro d'article en écrivant « [...] à l'article 2, point 3. »

À l'alinéa 3, les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles. Les termes « du présent article » sont dès lors à omettre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 2 avril 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu