

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.249

N° dossier parl. : 8594

Projet de loi

relative à la construction de bâtiments administratifs pour l'ESM (European Stability Mechanism) et pour l'État à Luxembourg-Kirchberg

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 30 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'autoriser le Gouvernement à procéder à la construction de bâtiments administratifs au Kirchberg pour les besoins, d'une part, de l'État et, d'autre part, de l'organisation intergouvernementale « European Stability Mechanism », ci-après « ESM ».

En vertu de la loi en projet, l'enveloppe budgétaire à accorder ne peut pas dépasser le montant de 420 millions d'euros. L'autorisation du législateur pour procéder à la construction précitée est requise en vertu de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution, étant donné que le montant de la dépense d'investissement en question dépasse le seuil de 60 000 000 euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Au vu de l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen vise à financer la construction de trois bâtiments : deux destinés à répondre aux besoins de l'État, plus précisément des juridictions administratives et du ministère des Finances, et un troisième réservé aux activités de l'ESM. S'agissant de ce dernier, l'exposé des motifs énonce que « [d]ans l'esprit de coopération entre l'ESM et l'État luxembourgeois, l'ESM a sollicité les autorités nationales pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet. À cette fin, un contrat-cadre fixant les modalités de collaboration entre l'ESM et l'État a été signé en date du 20 juin 2024. » L'exposé des motifs se limite à indiquer que « [l]e contrat-cadre entre l'ESM et l'État précise notamment que le projet repose sur la neutralité budgétaire pour l'État luxembourgeois. En effet, les dépenses liées à la construction du nouveau siège sont autorisées par les États membres de l'ESM, ce qui garantit à l'ESM la mise à disposition des fonds nécessaires au remboursement de l'investissement réalisé par l'État. » La fiche financière énonce que pour les coûts de construction des parties communes, ceux-ci seraient répartis entre l'État et l'ESM

proportionnellement aux surfaces bâties, à savoir 37% « à charge » de l'ESM et 63% à charge de l'État. Pour le bâtiment destiné à l'ESM, les coûts de consommation et d'entretien annuel seraient directement assumés par l'ESM. Toutefois, les coûts de construction de ce bâtiment ESM ne sont pas encore définis. L'article 4 du projet sous revue entend enfin autoriser l'État à procéder à la vente de tout ou partie des immeubles à l'ESM.

Le Conseil d'État se doit de rappeler que l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement « demande de la part des auteurs d'un projet de loi du genre de celui sous examen de déterminer avec toute la précision utile l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser »¹.

Une telle exigence ne se trouve pas satisfaite lorsque la loi prévoit une enveloppe globale pour un ensemble de projets, sans que le coût de chaque projet puisse être déterminé individuellement². Ainsi, en prévoyant indistinctement une enveloppe globale pour trois bâtiments distincts, la loi en projet ne saurait être lue comme satisfaisant à la condition de spécialité requise par l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'article 2 de la loi en projet. Il exige que la loi en projet prévoie, par le biais de trois articles distincts, une enveloppe individualisée pour le financement de la construction de chaque bâtiment.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle émise aux considérations générales à l'encontre de l'article sous examen, quant à la nécessité de définir pour chaque projet l'enveloppe budgétaire afférente.

Articles 3 et 4

Sans observation.

¹ Avis du Conseil d'État du 24 juin 2014 sur le projet de loi relatif à l'équipement des bâtiments de la première phase de construction de la Cité des Sciences à Belval (doc. parl. n° 6697, CE n° 50.643 ; avis du Conseil d'État du 31 mars 2023 sur le projet de loi relatif au financement des services de gardiennage pour les structures d'hébergement et les bâtiments administratifs de l'Office national de l'accueil (doc. parl. n° 8131, CE n° 61.270), avis du Conseil d'État du 25 mars 2025 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à financer l'hébergement et les services du centre de contrôle de la future constellation IRIS2 au Grand-Duché de Luxembourg (doc. parl. n° 8473 CE n° 62.028).

² Avis du Conseil d'État n° 60.916 du 31 mai 2022 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à acquérir un vélodrome et à participer au financement des travaux nécessaires à la construction des équipements et aménagements nécessaires à son exploitation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

À l'intitulé et à l'article 1^{er}, il y a lieu de mentionner l'organisation internationale visée sous sa dénomination complète, suivie, le cas échéant, de son sigle placé entre parenthèses, pour écrire « European Stability Mechanism (ESM) ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 19 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch