

N° 8594³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'autoriser la construction de bâtiments administratifs sur le plateau de Kirchberg destinés, d'une part, au Mécanisme Européen de Stabilité (« European Stability Mechanism, ci-après « MES »), institution financière de la Zone euro chargée de préserver la stabilité financière et d'intervenir en cas de crise et, d'autre part, à l'État pour les besoins de plusieurs administrations.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'ancrage durable du siège MES au Kirchberg, qui renforce la présence institutionnelle européenne du Luxembourg et contribue au rayonnement de la Place financière.
- Elle se félicite de l'accent mis sur la durabilité et la performance énergétique du projet.
- Elle considère positivement le regroupement des entités du Ministère des Finances au sein d'un même bâtiment, allant dans le sens d'une rationalisation des processus et d'une cohérence administrative accrue.
- Elle regrette toutefois l'absence de ventilation détaillée par sous-postes dans la fiche financière, rendant difficile l'appréciation précise de la structure des coûts.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

*

CONTEXTE

Le Projet s'inscrit dans une démarche de réaménagement d'envergure du plateau de Kirchberg, dans le cadre de laquelle l'État luxembourgeois a mis à disposition une parcelle stratégique de 1,6 hectare, située entre les rues Antoine de Saint-Exupéry, Charles-Léon Hammes, Alcide de Gasperi et Albert Wehrer afin d'y développer un nouveau pôle administratif institutionnel. Le Projet prévoit la construction, d'une part, d'un bâtiment destiné à devenir le siège du MES, et, d'autre part, de deux immeubles administratifs destinés à l'État et conçus pour accueillir les juridictions administratives et plusieurs entités publiques. Ce site se caractérise par sa proximité immédiate avec les infrastructures de transport en commun, les institutions européennes, les administrations nationales et le centre-ville, ce qui en fait un emplacement privilégié pour l'implantation d'institutions publiques majeures.

L'implantation résulte d'un concours international d'architecture lancé en 2021, dont la proposition lauréate se distingue par une architecture pensée pour assurer une circulation fluide, une ouverture paysagère et une intégration harmonieuse des volumes bâtis dans la morphologie urbaine du Kirchberg. Les prescriptions urbanistiques du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAK) ont guidé la conception, notamment en ce qui concerne la porosité du site, l'échelle humaine du bâti, la création de « pocket parks » et l'activation des rez-de-chaussée.

Le bâtiment destiné au MES répond à un besoin identifié par les États membres de l'institution, son siège actuel sur le Kirchberg nécessitant des rénovations lourdes à court terme. Après une analyse de faisabilité et du marché immobilier, les États membres ont validé la construction d'un nouveau siège, considérée comme économiquement plus avantageuse qu'une location de surfaces équivalentes et permettant de doter l'institution d'un actif durable. Le bâtiment prévu comprend environ 350 postes de travail, des salles de réunion et de conférence, des espaces de restauration, une bibliothèque, des espaces de santé, un pavillon de sécurité, ainsi qu'un parking et des surfaces techniques réparties sur plusieurs niveaux. L'organisation interne repose sur un atrium central et une conception favorisant la lumière naturelle et un environnement de travail moderne, flexible et sécurisé.

Les deux bâtiments destinés à l'État – dénommés « ÉTAT » et « LUX » – totalisent environ 35.000 m² de surface brute. Ils sont conçus pour accueillir environ 680 postes de travail, des salles de réunion et de conférence, des salles d'audience, des espaces d'archives, un jardin intérieur, des surfaces commerciales au rez-de-chaussée, ainsi que des espaces sociaux, techniques et logistiques. Le bâtiment LUX accueillera notamment les juridictions administratives, dont les effectifs ont fortement progressé depuis leur création en 1997.

Le montant maximal autorisé pour la réalisation des travaux s'élève à 420 millions d'euros, indexé sur la valeur 1.149,68 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2024 et ajusté semestriellement conformément aux variations dudit indice. Le financement relève des crédits du Fonds d'investissements publics administratifs, tandis que les dépenses liées au bâtiment du MES seront remboursées par l'institution, alors que la répartition des coûts communs sera établie au prorata des surfaces : 37% à charge du MES et 63% à charge de l'État.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Chambre de Commerce peut, dans un premier temps, saluer l'importance stratégique du projet pour le positionnement international du Luxembourg. Le MES constitue l'une des principales institutions financières de la Zone euro et joue un rôle central dans la préservation de la stabilité financière ainsi que dans la gestion des crises. L'implantation durable de son siège sur le plateau du Kirchberg contribue au rayonnement européen du Luxembourg et renforce son statut de place financière internationale accueillant plusieurs institutions essentielles. Cet ancrage institutionnel est conforme aux orientations que la Chambre de Commerce avait déjà exprimées dans des avis antérieurs relatifs au renforcement du cadre juridique du MES¹.

L'accent mis sur la durabilité constitue un autre élément favorable. Les trois bâtiments visent un niveau d'exigence élevé en matière de performance énergétique, avec une conception orientée vers le zéro émission et l'obtention de la certification DGNB Platine. Cette démarche s'inscrit dans la lignée des objectifs du PNEC, où le secteur public est invité à jouer un rôle d'acteur exemplaire en matière de performance énergétique et de réduction des gaz à effet de serre de ses bâtiments.

Les bénéfices liés au choix d'implantation peuvent tout d'abord être soulignés pour le bâtiment LUX destiné aux juridictions administratives. Leur installation à Luxembourg-Kirchberg, en vis-à-vis direct de la tour Rocca de la Cour de justice de l'Union européenne, permet non seulement de maintenir ces juridictions dans leur environnement institutionnel actuel, mais également de créer une continuité symbolique avec les juridictions européennes. Cette proximité renforce la cohérence fonctionnelle du site et souligne le rôle complémentaire exercé par les juridictions administratives nationales au sein de l'architecture juridique européenne.

Dans la même logique, la Chambre de Commerce salue le regroupement, au sein du bâtiment ÉTAT, de l'ensemble des entités placées sous l'autorité du Ministère des Finances. Ce regroupement permettra de rationaliser l'organisation interne des services, de fluidifier les échanges entre administrations et de réduire les contraintes logistiques liées à leur dispersion actuelle sur plusieurs sites. L'implantation retenue apparaît par ailleurs pertinente au regard de l'accessibilité en transports publics, de la proximité immédiate d'autres institutions étatiques, telles que le Ministère du Logement ou le Ministère de

¹ Lien vers l'avis 5835PSI sur le projet de loi N°7839 portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021 sur le site de la Chambre de Commerce (29 juin 2021)

l'Environnement, ainsi que de l'insertion du projet dans un quartier institutionnel structuré. Par ailleurs, la présence, au sein du bâtiment ÉTAT de surfaces de bureau de réserve témoigne d'une anticipation pertinente des besoins futurs de l'État, permettant d'éviter que le projet ne soit rapidement sous-dimensionné au regard de sa capacité actuelle, tout en garantissant une flexibilité d'usage compatible avec les évolutions organisationnelles à venir.

La Chambre de Commerce veillera toutefois à rappeler avec constance que l'augmentation continue des effectifs dans l'Administration publique ne constitue pas une trajectoire soutenable à long terme. Comme indiqué dans ses prises de position antérieures et très récemment dans son avis sur le projet de budget de l'État pour 2026², la digitalisation, l'optimisation des processus et l'automatisation doivent permettre de contenir l'accélération des recrutements dans les années à venir. Les infrastructures doivent donc être pensées dans une optique d'adaptabilité, sans encourager une croissance non maîtrisée des emplois publics.

Certaines observations peuvent enfin être formulées au titre de vigilance. Dans un contexte budgétaire contraint, il importe que l'enveloppe financière maximale de 420 millions d'euros soit strictement respectée et que la maîtrise des coûts soit assurée tout au long du chantier. La communication du calendrier prévisionnel pourrait être davantage précisée afin de garantir un suivi transparent et efficace. La Chambre de Commerce salue à cet égard l'utilisation d'une structure modulaire, la pré-construction étant soutenue par la Chambre de Commerce pour optimiser les coûts et la durée des travaux sur site (et donc des nuisances, des aléas potentiels, etc.).

Concernant la fiche financière du Projet

Au regard de l'ampleur des investissements engagés pour le Projet, la Chambre de Commerce estime opportun que la fiche financière permette une appréciation aussi complète que possible de la structure et de la soutenabilité du coût du Projet.

À l'examen du budget et de la fiche récapitulative relative aux coûts de consommation et d'entretien annuel, la Chambre de Commerce constate que si une ventilation par grands postes de dépenses est fournie (gros œuvre – clos et couvert, installations techniques, parachèvement, aménagements extérieurs, etc.), celle-ci ne permet toutefois pas d'identifier précisément la structure des coûts au niveau des sous-postes. Une telle granularité apparaît pourtant essentielle pour évaluer correctement la robustesse budgétaire du Projet, notamment en ce qui concerne les postes techniquement sensibles et susceptibles de variations importantes, tels que les installations techniques, dont les coûts induits peuvent évoluer de manière significative en fonction des choix d'ingénierie retenus.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

² Lien vers l'avis 6965CCH/VAN sur le projet de loi n°8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 sur le site de la Chambre de Commerce (25 novembre 2025), pages 24 et 77

