

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à financer la location et l'exploitation d'un centre de test sur le Space Campus à Kockelscheuer

Avis du Conseil d'État

(30 juin 2026)

En vertu de l'arrêté du 16 avril 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

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 ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 29 avril 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue a pour objet d'autoriser le Gouvernement à financer les dépenses relatives à la location, au premier équipement locatif et à l'exploitation d'un centre de test spatial localisé sur le « Space Campus », au « ParcLuxite », à Kockelscheuer, site qui s'ajoutera à un premier site à Belval qui héberge les activités de recherche publique liées au domaine spatial.

Selon les auteurs, la loi en projet s'inscrit dans la stratégie visant à renforcer l'écosystème spatial luxembourgeois en regroupant, sur un même site, différents acteurs publics et privés du secteur spatial afin de favoriser les synergies, l'innovation et l'attractivité du Grand-Duché de Luxembourg dans ce domaine. Dans ce contexte, le nouveau centre de test permettra notamment de soutenir le développement et l'essai de nouvelles technologies spatiales en réduisant entre autres les contraintes logistiques liées au transport des satellites ou de leurs composants.

Le centre de test spatial comprendra ainsi des « moyens de test adaptés aux besoins de l'écosystème (shaker tables, caissons à vide thermique (TVAC), chambre acoustique réverbérante (RAC), chambres pour tests de radiofréquences, ...) », des « surfaces spécialisées pour accueillir les moyens de test et assurer la circulation des objets testés, y compris salles blanches » ainsi que des espaces de bureaux sécurisés.

Les auteurs soulignent également la dimension sécuritaire du projet. Ils relèvent que certaines activités spatiales impliquent l'utilisation de technologies et d'équipements sensibles et le traitement de données sensibles

susceptibles de présenter un intérêt stratégique en matière de sécurité nationale. Dans un contexte géopolitique marqué par le rôle stratégique croissant des infrastructures spatiales, notamment en matière de surveillance, de communications sécurisées et de protection des intérêts étatiques, le centre de test sera aménagé de manière à répondre à des exigences de sécurité renforcées afin de permettre l'accueil d'activités et d'entreprises nécessitant un haut niveau de protection et de confidentialité.

Le Conseil d'État comprend qu'à travers les autorisations qui seront conférées par la future loi au Gouvernement, l'État interviendra à trois niveaux dans le dispositif qu'il est proposé de mettre en place.

À un premier niveau, l'État prendra en location pour une durée fixe de neuf ans, renouvelable pour une nouvelle période de neuf ans, les infrastructures du centre de test dont la construction sera confiée à un constructeur spécialisé privé. Le centre de test sera installé sur un terrain appartenant à la société Poudrerie du Luxembourg, qui sera mis à la disposition du constructeur moyennant un bail emphytéotique d'une durée de trente-cinq ans, prorogeable.

À un deuxième niveau, l'État financera les dépenses relatives au premier équipement et à la sécurisation du centre de test. Il ressort de l'exposé des motifs que les équipements en question seront acquis par le constructeur du site, qui « devra solliciter pour chaque position non sensible, dans la mesure où il existe plusieurs prestataires, trois offres et faire valider le choix de l'offre par le Ministère des Finances ou le Ministère de l'Économie ».

Le Conseil d'État regrette que les auteurs de la loi en projet n'aient pas fourni davantage de précisions concernant la façon dont les différents acteurs du dossier, et notamment le constructeur du site, seront appelés à intervenir au niveau du projet, alors même que le Gouvernement a déjà signé, le 24 juillet 2025, un accord de principe avec Poudrerie de Luxembourg S.A. et CDCL Groupe S.A. en vue de la construction du centre de test spatial¹.

Enfin, et à un troisième niveau, l'État interviendra à travers la création d'une société anonyme, dont il sera le seul actionnaire, et qui sera chargée de l'exploitation du centre de test. L'État allouera à la société en question les moyens financiers nécessaires pour l'acquisition des moyens de test du centre. Le Conseil d'État part ensuite de l'hypothèse que la société chargée de l'exploitation du centre mettra les moyens de test à la disposition des utilisateurs du site et touchera en contrepartie un loyer. D'après l'exposé des motifs, un expert dans le domaine des centres de test spatiaux a élaboré un concept d'ensemble comprenant un plan d'affaires pour le centre de test, plan d'affaires d'après lequel le centre de test serait rentable à partir de 2029.

Le dossier tel qu'il est soumis au Conseil d'État ne comporte pas suffisamment d'éléments pour lui permettre de se prononcer, en toute connaissance de cause, sur tous les éléments de cette configuration. Il se limitera en l'occurrence à s'interroger sur les quelque 47 000 000 euros qui seront mis à disposition par l'État pour financer l'acquisition « du premier équipement locatif et la sécurisation du centre de test ». Comme le Conseil d'État l'a relevé ci-avant, cette acquisition semble devoir se faire par le

¹ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actu/actualites/gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actu/actualites%2Bcommuniqués%2B2025%2B07-juillet%2B24-delles-roth-space-campus.html

constructeur du centre de test que l'État prendra en location, le financement de l'opération étant assuré par l'État. Qui sera le propriétaire à terme de cet équipement qui en partie est sensible ? Ne serait-il pas plus cohérent de faire assurer l'acquisition de cet équipement et son financement par la société contrôlée par l'État qui exploitera le centre de test ? Les coûts afférents seraient ensuite compensés par leur inclusion dans les loyers que la société facturera aux utilisateurs des moyens de test du centre. L'utilisation du terme « équipement locatif » à l'article 2 du projet de loi semble toutefois pointer dans une autre direction. L'équipement locatif désigne en effet l'ensemble des meubles et installations que le propriétaire/bailleur fournit en relation avec une infrastructure qu'il met en location. Sous cet angle, le constructeur du centre de test, qui mettra l'infrastructure à la disposition de l'État moyennant le paiement d'un loyer, semble être désigné comme le propriétaire du premier équipement du centre de test, l'équipement en question étant ensuite inclus dans le loyer qui sera versé par l'État. Dans cette perspective, il n'y aurait cependant pas lieu de prévoir un financement de l'équipement en question par l'État. Le dispositif serait, le cas échéant, à revoir sur ce point.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de l'article sous revue vise à autoriser le Gouvernement à financer les dépenses relatives à la location du centre de test spatial. L'alinéa 2 fixe le montant global maximal des coûts de loyer à 81 784 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour une durée de neuf ans.

À l'exposé des motifs, au commentaire de l'article sous revue et dans la fiche financière, les auteurs précisent que le montant global précité se compose d'un premier montant de 72 864 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour la location de surfaces de test, y inclus une indemnité de résiliation de soixante-douze mois de loyer s'élevant à 30 773 000 euros, et d'un deuxième montant de 8 921 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour la location d'espaces de bureaux sécurisés.

Même si l'indemnité de résiliation peut être considérée en l'occurrence comme un élément d'un « engagement financier important » au sens de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution, pris par l'État, élément qui doit dès lors faire l'objet d'une autorisation du législateur, la dépense afférente, qui est conditionnée par la non-continuation des relations contractuelles entre l'État et le constructeur du centre de test après une première période de neuf ans, ne constitue pas directement un loyer tel qu'il est visé à l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi.

À cet égard, 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 requise l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser.

Au vu de la nature fondamentalement différente des deux engagements que l'État sera appelé à prendre en l'occurrence, la disposition en projet ne saurait être lue comme satisfaisant à la condition de spécialité requise par l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État doit dès lors

s'y opposer formellement et demande aux auteurs de revoir la formulation de l'article sous revue en distinguant entre loyers proprement dits et indemnité de résiliation, et cela tant au niveau du libellé que des montants en jeu. Il conviendrait ainsi de prévoir expressément qu'au cas où l'État mettrait fin au bail après une première période de neuf ans, il sera redevable d'une indemnité de résiliation correspondant à soixante-douze mois de loyer.

Article 2

L'article sous revue vise à autoriser le Gouvernement à financer les dépenses relatives au premier équipement locatif et à l'exploitation du centre de test spatial pour un montant global maximal de 113 723 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, aux conditions économiques de 2026. Le texte du projet de loi précise ensuite que le montant global prévu se répartit en deux montants distincts, à savoir 46 986 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour le premier équipement locatif et la sécurisation du centre de test, et 66 738 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour la participation dans le capital d'une société anonyme à créer, détenue à 100 pour cent par l'État, et qui sera chargée d'exploiter le centre de test. Il ressort encore de l'exposé des motifs que le montant précité de 66 738 000 euros est destiné en fait à couvrir en premier lieu les besoins en capitalisation de la société sur les premières années de son existence, et cela à hauteur de 11 679 000 euros, et en deuxième lieu à lui permettre d'effectuer l'acquisition des moyens de test du centre pour un montant estimé à 55 060 000 euros, ce dernier montant incluant encore 3 000 000 euros pour couvrir les frais de l'intégration de certains moyens de tests dans la structure du bâtiment au cours de la phase de construction du bâtiment.

Le Conseil d'État note qu'au commentaire de l'article sous revue et au niveau de la fiche financière, les auteurs apportent un certain nombre de précisions concernant la composition des montants relatifs au « premier équipement locatif et la sécurisation du centre de test » et à « la participation dans une société anonyme à créer ».

Le Conseil d'État retient que si, en l'occurrence, les différentes catégories de dépenses couvertes par les deux montants figurant aux points 1° et 2° se rapprochent de par leur nature, il y aurait cependant lieu de reprendre, pour les raisons de transparence, certaines des précisions susvisées, dans le texte du projet de loi.

Il demande ainsi aux auteurs d'opérer au point 1° une distinction claire entre les fonds qui seront affectés au premier équipement locatif et ceux qui financeront la sécurisation du centre de test. Concernant les dépenses en question, le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations générales.

Pour ce qui est du montant de 66 738 000 euros destiné à financer, selon les termes de l'article 2, point 2°, « la participation dans le capital d'une société anonyme à créer », alors que l'exposé des motifs utilise en rapport avec le financement opéré la première année, c'est-à-dire en 2027, la notion de « besoins en capitalisation », le Conseil d'État note que les deux notions couvrent des réalités distinctes. Tandis que la participation dans le capital renvoie à la notion de propriété, celle de besoins en capitalisation constitue une notion de financement qui désigne le montant des fonds propres dont la société a besoin, entre autres, pour financer son démarrage et soutenir son développement moyennant des investissements. Le Conseil d'État rappelle

encore que l'État sera le seul actionnaire de la société et suggère dès lors de distinguer dans le libellé de la disposition sous revue entre le capital de base qu'il apportera et les besoins en capitalisation qui résultent du plan d'affaires auquel l'exposé des motifs fait référence.

En ce qui concerne la formulation « aux conditions économiques de 2026 » employée à la deuxième phrase de l'article sous revue, le Conseil d'État suggère de préciser l'indice de référence qui sera utilisé pour recalculer les montants figurant dans la loi, ainsi que le point de départ exact au cours de 2026 pour ces recalculs.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il est suggéré de faire figurer les mots « Space Campus » entre guillemets.

Article 2

Au point 1°, il est signalé qu'aux énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par ailleurs, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Au point 2°, il y a lieu d'écrire « 100 pour cent ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch