

PROJET DE LOI

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DES PME, DE L'ENERGIE, DE L'ESPACE ET DU TOURISME

(13.07.2026)

La commission se compose de : Mme Carole HARTMANN, Président ; M. André BAULER, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Guy ARENDT, M. Jeff BOONEN, M. Sven CLEMENT, M. Félix EISCHEN, M. Franz FAYOT, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Claude HAAGEN, Mme Octavie MODERT, M. Ben STREFF, M. Tom WEIDIG, Mme Joëlle WELFRING, Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 16 avril 2026, le projet de loi n° 8729 a été déposé à la Chambre des Députés. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi que les fiches financière, de durabilité et d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 28 avril 2026.

Lors de sa réunion du 4 juin 2026, la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme (ci-après la « commission ») s'est fait présenter le projet de loi par Monsieur le Ministre de l'Economie, des PME, de l'Energie et du Tourisme (ci-après le « Ministre »). Lors de cette même réunion, la commission a désigné Monsieur André Bauler comme rapporteur du projet de loi.

Le 30 juin 2026, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Dans sa réunion du 2 juillet 2026, la commission a examiné les avis rendus et a décidé d'amender le projet de loi. Le lendemain, le Conseil d'Etat a été saisi pour avis complémentaire.

Le 10 juillet 2026, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire, examiné par la commission lors de sa réunion du 13 juillet 2026.

Le 13 juillet 2026, la commission a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif d'autoriser le Gouvernement à financer la location et l'exploitation du centre de test spatial qui est prévu d'être installé sur le site du « *Space Campus* » à *Kockelscheuer*.

Toile de fond

Considérant l'histoire du Luxembourg en tant qu'acteur spatial de premier plan, qui revêt en outre une importance particulière pour l'économie nationale, le Conseil de Gouvernement a, en date du 8 juillet 2022, exprimé son approbation à la création d'un « *Space Campus* ». Ce « *Space Campus* » devra être réparti sur deux sites : Belval, où seront regroupées les activités de recherche liées à l'espace, telles que l'ESRIC, le SnT et le *Space Master* portant sur l'espace offert par l'Université du Luxembourg, ainsi que le site de la *Kockelscheuer*, qui vise à regrouper les entreprises privées actives dans le domaine spatial ainsi que la *Luxembourg Space Agency*.

L'objectif de la création dudit « *Space Campus* » est de regrouper les différents acteurs au sein d'un même campus afin de créer un environnement favorable à la croissance de ce secteur et de ses entreprises, de favoriser l'innovation ainsi que l'émergence de nouvelles coopérations et de renforcer ainsi la compétitivité de l'économie spatiale luxembourgeoise à l'échelle européenne et internationale. Il constituera un atout majeur, renforçant davantage l'attractivité du Luxembourg et de son cadre juridique spatial innovant afin d'attirer des entreprises étrangères de l'écosystème spatial ainsi que des talents nécessaires au développement de ce secteur clé au Luxembourg.

Par ailleurs, le secteur spatial revêt une importance stratégique croissante et ses activités présentent une sensibilité accrue, particulièrement dans le contexte géopolitique actuel. Celui-ci est en effet marqué par une intensification des rivalités entre les puissances spatiales ainsi que par une militarisation croissante de l'espace, notamment en raison du rôle de plus en plus indispensable des infrastructures spatiales pour la surveillance, les communications sécurisées, la gestion des crises et, plus généralement, la défense des intérêts stratégiques.

C'est donc sur le site du « *Space Campus* » de *Kockelscheuer* que le centre de test, qui constitue une partie intégrante de ce campus et fait l'objet du présent texte, devra être construit afin de contribuer au dynamisme et à la croissance du secteur spatial luxembourgeois. Ce centre de test devra notamment exercer une influence positive sur l'innovation locale en réduisant les délais de développement de nouvelles technologies, puisqu'il permettra aux entreprises de réduire considérablement le temps et les risques liés au transport des satellites et de leurs composantes.

Description du projet

Le centre de test, qui sera localisé, comme déjà évoqué, sur le « *Space Campus* » au ParcLuxite à *Kockelscheuer*, plus précisément sur une parcelle faisant actuellement partie de la propriété de la Poudrerie de Luxembourg, qui l'a mise à disposition du constructeur par le biais d'un bail emphytéotique d'une durée de 35 ans avec option de prolongation, comprendra les éléments suivants :

- des moyens de test adaptés aux besoins spécifiques du secteur spatial (*shaker tables*, caissons à vide thermique (TVAC), chambre acoustique réverbérante (RAC), chambres pour tests de radiofréquences, etc.);
- des surfaces spécialisées destinées à accueillir les moyens de test et à assurer la circulation des objets testés, y compris des salles blanches;

- des espaces de bureaux sécurisés.

Vu la sensibilité particulière des activités du secteur spatial, notamment dans le contexte géopolitique tendu actuel marqué par une militarisation accrue de l'espace, devenu un nouveau théâtre de la compétition entre les grandes puissances, les infrastructures spatiales constituent désormais des éléments essentiels pour la surveillance, les communications sécurisées, la gestion des crises et, de manière générale, la défense des intérêts des Etats. Elles peuvent toutefois également être la cible d'ingérences, de sabotages ou d'actes d'espionnage. Dès lors, les dispositions sécuritaires du centre de test revêtent une importance particulière, celui-ci étant destiné à effectuer des essais sur des objets spatiaux présentant un degré élevé de sensibilité en matière de sécurité. C'est pourquoi ces objectifs requièrent un environnement immobilier hautement sécurisé, doté d'une localisation et de caractéristiques qui ne peuvent être remplacées par des infrastructures ordinaires. Par conséquent, le centre de test a été conçu de manière à répondre aux exigences de sécurité de niveau « secret », ce qui est indispensable afin d'accueillir les entreprises ayant des besoins spécifiques et de répondre à la demande nationale et internationale pour de telles infrastructures.

Le centre de test sera construit par un constructeur expérimenté et l'Etat prendra les infrastructures en location pour une durée ferme de neuf ans, avec une option de renouvellement pour une période supplémentaire de neuf ans. Si, à l'issue de la première période de neuf ans, l'une des parties mettrait fin au bail, elle serait redevable envers l'autre partie d'une indemnité de résiliation équivalente à 72 mois de loyer. Cette disposition s'explique par l'importance des investissements consentis tant par l'Etat que par le constructeur pour la réalisation du centre de test. Compte tenu de la nécessité de préserver la sécurité des informations, il est également prévu que l'Etat bénéficie d'un droit de préemption pendant une durée de 35 ans en cas de cession envisagée de l'immeuble ou des titres de la société qui en est propriétaire. Des clauses de confidentialité ont par ailleurs été imposées au constructeur et devront s'étendre à tout tiers susceptible d'avoir accès à des informations relatives au centre de test.

L'Etat financera l'acquisition des moyens de test du Centre par l'intermédiaire d'une société anonyme qui sera créée et dont il détiendra 100 pour cent des parts. Cette société anonyme sera responsable de la gouvernance du centre de test, avec pour mission d'en assurer le bon fonctionnement et d'atteindre sa rentabilité dans les meilleurs délais. Plus précisément, elle sera chargée de superviser l'organisation, le bon fonctionnement et la sécurité de l'ensemble des activités de test réalisées sur le site. Dans sa fonction de gestionnaire, elle sera également responsable de la planification et de la coordination de l'utilisation des infrastructures, de garantir la conformité des procédures, de veiller au respect des normes de qualité et de sécurité, d'assurer la disponibilité des équipements ainsi que de l'encadrement des équipes techniques, de la gestion des campagnes de test et du rôle d'interlocuteur principal entre les utilisateurs du centre, les partenaires et la direction. Le suivi des résultats ainsi que l'amélioration et l'optimisation continues des processus relèveront également de sa responsabilité.

À noter enfin que le concept du centre de test ainsi que le *business plan* ont été développés par un expert du domaine, en tenant compte des besoins de l'écosystème spatial luxembourgeois. Selon cette étude, le Centre de test devrait atteindre sa rentabilité à partir de 2029.

Aspects financiers

Le coût total du projet prévu s'élèvera à 195 509 000 euros pour l'Etat. Ce montant est réparti entre plusieurs postes de dépenses, notamment les coûts liés à la location, les coûts d'équipement et de sécurisation, ainsi que la capitalisation de la société anonyme à créer.

En ce qui concerne la location, le coût total à charge de l'Etat s'élève à 51 012 000 euros, TVA comprise. Ce montant se compose, d'une part, d'un montant de 42 091 000 euros pour le loyer des surfaces de test et, d'autre part, de 8 921 000 euros pour les bureaux sécurisés.

Une augmentation des prix, reflétée par l'indice des prix de la construction, peut être répercutée conformément à la clause standard de l'Etat relative à l'adaptation du loyer. Celle-ci prévoit une adaptation tous les trois ans, à hauteur de 75 pour cent de l'évolution de l'indice. Cette hypothèse repose sur l'évolution historique de cet indice, qui retient une augmentation moyenne de 13 pour cent tous les trois ans. Concrètement, dans l'hypothèse où le premier loyer serait payé en 2028, une première adaptation pourrait intervenir en 2031 sur la base d'un montant de loyer reflétant une augmentation de 10 pour cent, avec une date de début de revalorisation fixée à 2026. Par conséquent, le coût total des loyers repris dans le présent projet de loi tient compte de cette hypothèse d'une augmentation de 10 pour cent du loyer tous les trois ans. Si l'Etat met fin au bail après une première période de neuf ans, il est redevable d'une indemnité de résiliation de 30 773 000 euros, soit l'équivalent de soixante-douze mois de loyer.

L'Etat prendra également en charge les coûts d'équipement, d'adaptation ainsi que tous les autres coûts nécessaires afin de doter le centre de test des équipements et infrastructures indispensables à son fonctionnement. Un montant de 34 628 000 euros est prévu pour le premier équipement locatif des surfaces de test. Ce montant comprend notamment les coûts liés à la mise en place des infrastructures et des techniques spécialisées nécessaires à la création des « salles blanches ». Les coûts du premier équipement locatif ainsi que les coûts d'infrastructure des bureaux sécurisés, comprenant notamment des salles équipées de cages de Faraday ainsi que des gaines de communication renforcées, s'élèvent à un montant total de 10 290 000 euros, dont 2 520 000 euros pour l'équipement locatif et 7 770 000 euros pour les infrastructures de sécurité des bureaux.

Enfin, un montant de 2 068 000 euros est prévu pour les coûts liés à la sécurité du centre de test. Il convient de noter que l'ensemble de ces montants constitue des estimations. Le constructeur devra, pour chaque poste non sensible et dans la mesure où plusieurs prestataires existent, solliciter au moins trois offres et faire valider le choix retenu par le ministère compétent. La dernière grande catégorie de coûts concerne la capitalisation de la société anonyme à créer, qui assurera l'exploitation du centre de test et dont l'Etat détiendra l'intégralité des parts.

Pour l'exercice 2027, les besoins de capitalisation s'élèveront à 11 679 000 euros. La société anonyme sera notamment chargée de l'acquisition des moyens de test du centre, dont le coût est estimé à 55 060 000 euros, incluant un montant de 3 000 000 euros inscrit sous la rubrique « divers » afin de couvrir les frais d'installation nécessaires à l'intégration de certains moyens de test dans la structure du bâtiment au cours de sa phase de construction. La société anonyme disposera ainsi d'une capitalisation totale de 66 738 000 euros.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé aux commentaires des articles du présent rapport et du document de dépôt.

3) AVIS

3.1) Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce accueille très favorablement le projet de centre de test spatial intégré au « *Space Campus* » de *Kockelscheuer*. Selon elle, ce projet répond à un besoin de longue date du secteur spatial luxembourgeois et contribuera à renforcer l'attractivité ainsi que la compétitivité de celui-ci. A cet égard, la Chambre de Commerce met en avant plusieurs éléments qu'elle juge particulièrement positifs. Elle souligne notamment que la mise en place du centre de test permettra de répondre aux exigences de sécurité de niveau « secret », satisfaisant ainsi une revendication prioritaire formulée dans son rapport « *Lux4Defence* ». Elle relève également que ce centre réduira les délais, les coûts et les risques liés au transport des satellites et de leurs composants, favorisant ainsi l'innovation et la compétitivité du secteur spatial luxembourgeois.

La Chambre de Commerce estime dès lors que la création de ce centre, dont elle relève avec satisfaction que l'acquisition des équipements est prévue pour 2027 et la mise en service pour 2028, constitue un signal fort de l'engagement de l'Etat en faveur du secteur spatial et qu'il contribuera à attirer de nouveaux investissements. Elle accueille également favorablement le modèle de gouvernance retenu, fondé sur la création d'une société anonyme, ainsi que l'objectif d'atteindre la rentabilité du centre à partir de 2029.

Toutefois, la Chambre de Commerce relève également que la mise en place de ce centre représente un investissement de grande ampleur et que les montants présentés demeurent des estimations. Elle appelle dès lors à une vigilance accrue dans la gestion des coûts tout au long des phases de construction et d'équipement. Elle encourage en outre l'Etat à s'assurer du caractère réaliste des hypothèses retenues par l'expert chargé de l'élaboration du plan d'affaires et à mettre en place un suivi rapproché des performances de la future société anonyme, accompagné d'un *reporting* régulier, afin de garantir une bonne gouvernance et une utilisation efficiente des ressources publiques.

3.2) Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat regrette que le texte ne fournisse pas davantage de précisions quant au rôle des différents acteurs intervenant dans le projet, notamment celui du constructeur. Il estime ainsi que le dossier ne comporte pas suffisamment d'éléments pour lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'ensemble de la configuration envisagée, en particulier en ce qui concerne le constructeur du centre de test ainsi que la société anonyme qui devra être créée afin d'en assurer l'exploitation.

S'agissant de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat formule une opposition formelle. Il relève que, si l'indemnité de résiliation peut être considérée comme un « engagement financier important » devant, à ce titre, faire l'objet d'une autorisation du législateur, elle ne constitue pas pour autant un loyer à proprement parler. Il rappelle à cet égard que l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement s'impose et que l'affectation de l'enveloppe financière soumise à l'autorisation de la Chambre des députés soit déterminée avec toute la précision requise. Or, le Conseil d'Etat estime que cette condition n'est pas remplie, dès lors que le projet de loi ne distingue pas suffisamment les loyers de l'indemnité de résiliation. C'est pourquoi le Conseil d'Etat formule une opposition formelle et demande aux auteurs de revoir la rédaction de l'article 1^{er} en distinguant explicitement ces deux catégories de dépenses, tant dans leur libellé que dans les montants correspondants.

Quant à l'article 2, le Conseil d'Etat demande aux auteurs d'opérer une distinction claire entre les fonds destinés au premier équipement locatif et ceux affectés à la sécurisation du centre

de test. Il suggère également de distinguer plus clairement, dans le texte de la loi, le capital de base apporté par l'Etat en tant qu'actionnaire unique de la société anonyme à créer et les besoins en capitalisation de cette société, tels qu'ils résultent du plan d'affaires. Enfin, il recommande de préciser l'indice de référence ainsi que le point de départ qui serviront au recalcul des montants exprimés « aux conditions économiques de 2026 ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que les modifications introduites par voie d'amendements parlementaires lui permettent de lever son opposition formelle, formulée dans son avis du 30 juin 2026.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les adaptations d'ordre purement légistique effectuées dans la suite de l'avis du Conseil d'Etat ne seront pas nécessairement commentées.

Intitulé

Tel que demandé par le Conseil d'Etat, la commission a placé le nom anglais « *Space Campus* » entre guillemets.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} autorise le Gouvernement à financer les dépenses concernant la location du centre de test spatial.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 1^{er} en renvoyant à la condition de spécialité requise par l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution.

En réaction, la commission a dédié l'article 1^{er} exclusivement au coût des loyers pour les surfaces de test et les bureaux sécurisés, tout en détaillant les montants afférents respectivement prévus. Elle a consacré un article à part pour l'indemnité de résiliation prévue, indemnité initialement comprise dans le montant global du loyer occasionné.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se limite à paraphraser les deux amendements apportés au dispositif dans la suite de son opposition formelle initiale et signale que ces modifications lui permettent de lever cette opposition formelle.

Article 2 (nouveau)

L'article 2 prévoit une indemnité de résiliation.

Cet article a été inséré par voie d'amendement parlementaire dans la suite de l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant l'article 1^{er} du projet de loi.

La disposition reprend le montant de l'indemnité qui est due par l'Etat, si l'Etat ne devait pas prolonger le bail à l'issue de la première période de location.

La commission estime utile de signaler que si le constructeur ne prolonge pas le bail à l'issue de la première période de location, c'est lui qui sera redevable de cette indemnité. Elle signale,

en outre, que cette indemnité est calculée sur le dernier loyer applicable avec projection de réévaluation des loyers, soit le loyer de 2036.

Les articles subséquents ont été renumérotés.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que ce nouvel article, en combinaison avec l'amendement apporté à l'article 1^{er}, lui permet de lever son opposition formelle initiale.

Article 3 (ancien article 2)

L'article 3 autorise 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 113 724 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, aux conditions économiques de 2026.

Initialement, cet article comportait un alinéa proposant une énumération à deux points.

La teneur actuelle de cet article résulte d'un amendement parlementaire effectué à la suite de l'avis du Conseil d'Etat. En effet, dans son avis, le Conseil d'Etat demande notamment, pour des raisons de transparence et en se référant au commentaire de l'article et à la fiche financière jointe au projet de loi, que la répartition des coûts énoncés au présent article soit précisée.

La commission a donc davantage détaillé les catégories de dépenses couvertes par le montant initialement prévu au point 1° en insérant deux points supplémentaires. Le point 1° indique désormais les dépenses prévues pour le premier équipement locatif pour les surfaces de test ; le point 2° (nouveau), les dépenses prévues pour le premier équipement locatif et les coûts d'infrastructure pour les bureaux sécurisés ; le point 3° (nouveau), les dépenses prévues pour la sécurité du site du centre de test et le point 4° (ancien point 2°), la participation dans le capital d'une société anonyme à créer pour exploiter ce centre.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article 4 retient que les dépenses autorisées par le présent dispositif sont à charge du budget de l'Etat.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8729 dans la teneur qui suit :

PROJET DE LOI

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

Art. 1^{er}.

Le Gouvernement est autorisé à financer les dépenses relatives à la location d'un centre de test sur le « Space Campus » sis à Kockelscheuer.

Les dépenses de coûts de loyer occasionnées par la présente loi ne peuvent dépasser le montant de 51 012 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour une durée de neuf ans.

Ce montant comprend le loyer pour les surfaces de test d'un montant de 42 091 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, ainsi que celui pour les bureaux sécurisés pour un montant de 8 921 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise.

Art. 2.

Si l'Etat met fin au bail après une première période de neuf ans, il est redevable d'une indemnité de résiliation correspondant à soixante-douze mois de loyer pour les surfaces de test, soit 30 773 000 euros.

Art. 3.

Le Gouvernement est autorisé à financer les dépenses relatives au premier équipement et à l'exploitation d'un centre de test sur le « Space Campus » sis à Kockelscheuer. Ces dépenses, qui ne peuvent dépasser le montant global de 113 724 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, aux conditions économiques de 2026, se répartissent comme suit :

- 1° 34 628 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour le premier équipement locatif pour les surfaces de test ;
- 2° 10 290 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour le premier équipement locatif et les coûts d'infrastructure pour les bureaux sécurisés, composé de 2 520 000 euros de coûts d'équipement locatif et de 7 770 000 euros de coûts d'infrastructure de sécurité des bureaux ;
- 3° 2 068 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, pour les coûts afférents à la sécurité du site du centre de test ;
- 4° 66 738 000 euros, taxe sur la valeur ajoutée comprise, de participation dans le capital d'une société anonyme à créer, détenue à 100 pour cent par l'Etat, afin d'exploiter le centre de test.

Art. 4.

Les dépenses occasionnées par la présente loi sont à charge du budget de l'Etat.

* * *

Luxembourg, le 13 juillet 2026

Le Président
Carole HARTMANN

Le Rapporteur
André BAULER