

N° 5152¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

autorisant l'Etat à acquérir des immeubles sur le site de Belval-Ouest

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.7.2003)

Par dépêche du 7 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis pour avis au Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Le texte était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen constitue la suite logique de la loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest qui, sous forme de projet de loi (4899), avait été amputé de son chapitre II portant sur l'acquisition par l'Etat des terrains, immeubles et installations nécessaires aux réalisations dont s'agit. Le Conseil d'Etat avait en effet proposé dans son avis du 16 avril 2002 l'abandon de cette partie du texte et l'élaboration d'un projet de loi à part „autrement documenté que tel n'est le cas dans le projet sous avis. Vu l'absence de données quant aux terrains à acheter et la spécification d'un crédit budgétaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé (articles 99 et 104 de la Constitution)“.

L'exposé des motifs du projet de loi fournit des informations détaillées sur les travaux d'Agora s.à r.l., qui est la société chargée de la viabilisation et du développement des friches industrielles, sur les frais de viabilisation envisagés pour la friche de Belval-Ouest, ainsi que sur les surfaces et les prix des terrains à acheter par l'Etat. Malgré l'effort louable entrepris par les auteurs du projet de loi, certains éléments du dossier restent à l'ombre. La situation des terrains à acheter reste approximative, ceci à défaut de mesurages cadastraux précis et actuels, les indications du projet de loi se référant à un plan de mesurage dressé au début de l'année 2002 qui doit être complété par un relevé définitif. Par ailleurs, les auteurs du projet de loi admettent „des différences de 5% par objet et par zone“ qu'ils jugent „acceptables vu l'envergure du projet d'ensemble et la flexibilité requise“.

Le Conseil d'Etat pourrait pour sa part accepter lui aussi une certaine incertitude, pourvu qu'elle se maintienne dans des proportions plus limitées et si l'article 2 du projet de loi prévoyait une clause permettant d'adapter le prix d'achat sur le vu du mesurage cadastral définitif qui reste à établir. Il proposera à cet effet un texte adapté, sous le passage afférent de l'examen des articles.

Les hésitations dont il avait fait état dans son avis précité du 16 avril 2002 se voient confirmées par la juxtaposition de certains coûts, ou plutôt de leur estimation en l'état actuel. Ainsi, pour ce qui est du futur Centre national de la culture industrielle (CNCI), le Conseil d'Etat arrive au constat suivant: la surface des terrains nécessaires, estimée à 3,5 hectares dans le projet de loi relatif aux études et travaux préparatoires en vue de la réalisation d'un centre national de la culture industrielle sur le site des hauts fourneaux à Belval-Ouest (*doc. parl. No 5101*), semble s'établir, à la lecture du projet de loi sous examen, à 4,2 hectares (terrasse des hauts fourneaux moins centre de musique amplifiée et archives nationales).

En retenant la projection du projet de loi *No 5101*, le coût du terrain en question s'établirait par are comme suit:

- prix d'achat proprement dit: 372 euros par are, en admettant que toute la surface destinée au CNCI bénéficie du prix de faveur négocié entre l'Etat et Agora pour des établissements publics; (dans l'hypothèse contraire, il faudra partir d'un prix de 1.859,2 euros par are;)
- 27000 euros par are comme frais de développement consentis par Agora;
- prix des immeubles (total de 4.957.870 euros pour l'ensemble, dont le Conseil d'Etat considère que la terrasse des hauts fourneaux et la halle des soufflantes constituent l'essentiel) rapporté à l'are: 14.165,34 euros;
- coût résultant des travaux préparatoires du projet de loi *No 5101*, rapportés à l'are: 39.800 euros.

Le terrain du CNCI aura donc coûté, au moment où commenceront les travaux de réalisation proprement dits, la somme de 81.337,34 euros (soit 3.281.140 LUF) par are! S'y ajouteront les frais de décontamination du terrain du périmètre des hauts fourneaux, que la décision d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments a enlevés au propriétaire initial pour les placer sur les épaules de l'Etat, et dont le coût ne fait l'objet d'aucune évaluation qui soit à la disposition du Conseil d'Etat.

Les frais d'étude, de développement et de construction des infrastructures routières et ferroviaires à caractère national ou régional desservant le site de Belval-Ouest, frais que l'Etat consentira en faveur de l'ensemble des réalisations publiques et privées sur le site des friches industrielles, ne sont pas pris en considération, en tant qu'ils font partie de l'équipement lourd et de l'infrastructure générale du pays.

Un autre doute plane sur le projet sous examen, sinon sur l'ensemble des opérations immobilières relatives au site de Belval-Ouest. L'article 2 du projet de loi établit un prix d'achat fixe, sauf les variations futures dues aux hausses légales pouvant intervenir „jusqu'à l'achèvement des travaux de développement“.

Or, de deux choses l'une:

- ou bien le prix d'achat convenu est fixe, sauf application de la clause bien connue d'autorisation d'adaptations en vertu de l'évolution des prix, et alors ces adaptations ne joueront que pour la période nécessaire à l'évacuation de l'opération, en l'occurrence pour la période de 2003 à 2007, le budget de l'Etat assumant pour les exercices de 2003, 2004, 2005 et 2006 une charge annuelle de 20 millions d'euros, le solde étant répercuté sur le budget de l'exercice 2007; dans cette hypothèse, la participation de l'Etat aux frais de développement consentis par Agora serait constatée une fois pour toutes au moment de la vente et n'évoluerait plus en fonction des efforts de développement ultérieurs d'Agora. C'est cette solution qui résulte des explications du commentaire de l'article 2 (part proportionnelle de l'Etat dans les frais de développement d'Agora fixés à 73,8 millions d'euros, avec adaptation semestrielle en fonction de la variation de l'indice semestriel des prix de la construction);
- ou bien le prix d'achat fixé au moment de la vente est susceptible d'être adapté pendant une période indéterminée, „jusqu'à l'achèvement des travaux“, qui ne peuvent être que les travaux de développement à consentir par Agora dans l'intérêt de l'ensemble du site de 650 hectares sur une période que les auteurs de la loi du 25 juillet 2002 avaient estimée à 15 ans. Si l'on peut effectivement accepter, en principe, l'idée que l'ensemble des frais de développement du site est à répercuter proportionnellement sur l'ensemble des acquéreurs de terrains, pareille démarche ne serait envisageable que si l'entièreté du coût du développement était connue au moment de l'implantation des premiers utilisateurs. Or, Agora vendra les terrains au fur et à mesure du développement de tranches de terrains, de façon à permettre l'implantation rapide des utilisateurs. Il s'agit donc de savoir si les travaux de développement à venir, c'est-à-dire à réaliser après la vente des terrains visés par le projet de loi sous examen, sont intégrés, de façon prospective et forfaitaire, dans la partie du prix d'achat constituée par les 73,8 millions d'euros, ou si l'Etat et les autres acheteurs n'interviendront que dans les frais de développement réalisés jusqu'au moment de la cession des terrains qui les concerne. C'est dire l'importance considérable que prend la clé de répartition décidée à cet effet par Agora, et qui ne résulte pas du dossier soumis au Conseil d'Etat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat constate que le texte de cet article se réfère à un document, le plan de mesurage du 21 janvier 2002, qui n'est pas joint au dossier et qui ne fait partie ni du corps du texte à voter, ni des annexes de ce texte. Par souci du respect des principes élémentaires de légistique, et afin d'apporter à la transaction autorisée par le projet de loi toute la sécurité juridique requise, le Conseil d'Etat recommande fermement, sous peine de ne pas se voir en mesure d'accorder la dispense du second vote constitutionnel, qu'avant le vote du projet de loi le document en question soit joint au texte du projet soumis à la Chambre des députés.

Par voie de conséquence, le texte de l'article 1er, deuxième phrase, serait à compléter par le passage suivant: „... joint en annexe à la présente loi dont il fait partie intégrante:“

Article 2

Cet article, qui fixe le prix de l'acquisition, tout en introduisant une formule d'adaptation de ce prix en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la construction, propose à cet effet une formule qui ne correspond pas à celle retenue par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés sur proposition du Gouvernement et qui a été communiquée au Conseil d'Etat par dépêche du 11 septembre 2002. Le commentaire de l'article, par contre, reproduit la formule consacrée (encore sans l'adapter aux circonstances du projet de loi) qu'il y a lieu, dès lors, d'intégrer dans le texte même du projet de loi.

A première vue, l'acceptation par l'Etat d'un prix d'achat qui n'est pas fixe au moment de la date de la vente, mais qui est susceptible d'adaptations successives ultérieures, paraît surprenante. Le Conseil d'Etat peut cependant se déclarer d'accord avec cette particularité, compte tenu de la considération que l'élément principal du prix du terrain proprement dit (73.818.000 euros) résulte des frais de développement que la société Agora s.à r.l. a avancés. Comme le remboursement (versement du prix d'achat par l'Etat) sera espacé sur cinq exercices budgétaires, la société Agora doit être tenue indemne, du moins approximativement, des charges financières qu'elle supporte de ce fait.

L'article 2 pourrait donc utilement se lire comme suit:

„Art. 2. La dépense engagée par cette acquisition ne peut dépasser le montant de 85 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur 569,61 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er octobre 2002. Déduction faite des versements annuels à charge du budget de l'Etat, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.“

En se référant à l'observation qu'il a présentée sous ses considérations générales, le Conseil d'Etat recommande de compléter l'article 2 par un second alinéa de la teneur suivante:

„Si le mesurage cadastral définitif fait apparaître par rapport au plan de mesurage du 21 janvier 2002 une différence dépassant 2,5% de la surface constatée par ce dernier plan, le prix fixé à l'alinéa précédent sera adapté proportionnellement.“

Article 3

Sans observation.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

