

N° 8221

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS
(17.07.2023)**

La Commission se compose de : Mme Chantal GARY, Présidente, Mme Jessie THILL, Rapportrice, ; Mme Barbara Agostino, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Marc HANSEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Aly KAES, M. Claude LAMBERTY, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Carlo WEBER, M. Serge WILMES, Membres.

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 22 mai 2023 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 11 juillet 2023.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2023, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Jessie Thill a été désignée comme Rapportrice.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 17 juillet 2023.

II. Objet du projet de loi

Le projet de loi a comme objet d'autoriser le Gouvernement à faire procéder aux travaux liés à la construction de nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg et d'en financer la réalisation. Le coût total des travaux et prestations est estimé à 85.737.600,00 d'euros et, comprend les travaux de construction, le raccordement au

pipeline existant, les frais d'études - y inclus ceux déjà engagés - et les mesures compensatoires afférentes.

Le projet de loi stipule que les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser 85.737.600,00 euros, montant correspondant à la valeur 924,32 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2021, à adapter semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction. Ces dépenses sont imputables à titre principal sur les crédits du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, mais aussi en partie sur ceux de la Direction de la Défense du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le projet vise à remplacer le dépôt de carburant actuel – vétuste et d'une capacité limitée à 8.000 m³ - par six réservoirs de 5.000 m³ sur un site différent (Höhenhof). La multiplication des capacités de stockage par 3,75 et leur répartition sur six réservoirs permettra non seulement de mieux affronter d'éventuelles perturbations ou défaillances des conduites souterraines approvisionnant l'aéroport en kérosène, mais aussi de pouvoir stocker à l'avenir – outre le kérosène classique – plusieurs types de carburants dont ceux basés sur les énergies renouvelables.

Les coûts pour les travaux d'installation de la conduite reliant le dépôt de carburant projeté au pipeline de ravitaillement CEPS en provenance de Bitburg (Central Europe Pipeline System de l'OTAN) et l'intégration dans le dépôt de carburant d'installations liées à l'approvisionnement en carburant militaire sont estimés à approximativement 5 millions d'euros, respectivement d'environ 5,8 pour cent des coûts totaux. Cette dépense pourra être comptabilisée au titre de l'effort de défense. Compte tenu des composantes relevant de l'infrastructure militaire, il est proposé que l'État finance le projet et devienne propriétaire des nouvelles infrastructures pétrolières.

Les infrastructures actuelles datent des années 1970 et arrivent en fin de vie technique. Pour cette raison l'Inspection du Travail et des Mines et l'Administration de l'environnement ont accordé une ultime prolongation de l'autorisation d'exploitation des installations existantes jusqu'au 31 mars 2024. Compte tenu de l'expiration de cette autorisation, la réalisation de ce projet est donc urgente.

Ce projet de construction d'un dépôt de carburant aviation à l'aéroport de Luxembourg figurait déjà sur la liste des projets soumise à l'approbation de la Chambre des Députés en vue d'obtenir l'autorisation d'engager des dépenses pour l'élaboration d'un avant-projet détaillé et fut approuvée par le vote d'une motion lors du débat d'orientation sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'État du 2 avril 2020. Par ailleurs, le projet avait initialement été évalué à un montant ne nécessitant pas de loi de financement, à savoir 35 millions d'euros, le raccordement au pipeline inclus. Or, les offres reçues dépassent largement le montant de 40 millions de sorte qu'ils nécessitent désormais l'élaboration et l'adoption d'une loi spéciale de financement, allongeant le délai pour la conclusion du marché et retardant le début des travaux.

L'écart entre l'estimation initiale et les offres s'explique principalement par l'explosion des prix des matières premières et de l'énergie, dont l'ampleur n'était pas envisageable au moment du lancement de la procédure négociée avec mise en concurrence préalable.

3. CONSIDERATIONS GENERALES

L'aéroport de Luxembourg dispose actuellement d'un dépôt de carburant d'une capacité de 8.000 m³, situé entre les aires de trafic P1 et P10. Aux termes du contrat de concession de services du 19 août 1997, la responsabilité pour la réception du carburant et des lubrifiants, pour leur stockage, leur distribution et leur mise à bord des aéronefs incombe à la société Luxfuel S.A., qui a pour actionnaires Luxair S.A. (40%), Skytanking GmbH (30%) et la société de l'aéroport de Luxembourg S.A. (30%).

Caractéristiques techniques

Les nouvelles infrastructures pétrolières projetées seront constituées des éléments suivants :

- (côté routier) un dépôt de carburant avec six réservoirs, comprenant des installations couvertes de mixage relatives à l'approvisionnement en carburant militaire F34 ;
- (côté routier) la base de réception ;
- (côté piste, dans la zone sécurisée) la base de service (maintenance) et de chargement des camions citernes avitailleurs ;
- les travaux de mise en service des bornes d'avitaillement (hydrants) au niveau de l'aire de trafic du terminal de fret (P10) ;
- les conduites de ravitaillement (pipelines) directement nécessaires à la réception et à la livraison du carburant ;
- les installations de réseau directement nécessaires à la mise en service des nouvelles infrastructures pétrolières.

La loi du 14 juillet 2005, qui autorise le Gouvernement à faire procéder à la revalorisation du site du Höhenhof, prévoit le financement de l'aménagement de la zone du dépôt pétrolier ainsi que de la voirie d'accès depuis l'échangeur Cargo-Center. C'est sur cette base qu'ont été réalisés les travaux de terrassement et de réalisation de la plate-forme préparant l'aire de construction destinée à accueillir le dépôt pétrolier côté routier ainsi que la prédite route d'accès.

Il convient de noter dans ce contexte que la voirie connexe devant permettre de relier, côté routier, les deux parcelles étatiques désignées pour l'implantation des nouvelles infrastructures, dont le coût de construction est évalué à 8.600.000 d'euros (travaux de terrassement compris), sera financée à charge des crédits du Fonds des Routes.

Il est renvoyé au dossier de dépôt (doc. parl. n°8221⁰⁰) pour les détails techniques et financiers supplémentaires.

Les conditions permettant à l'État d'endosser le rôle de maître d'ouvrage, de financer et de rester propriétaire des nouvelles infrastructures

Compte tenu des composantes relevant de l'infrastructure militaire, il est proposé que l'État soit le financeur et devienne propriétaire des nouvelles infrastructures pétrolières. Le modèle proposé a été vérifié d'un point de vue juridique, en particulier en ce qui concerne la question des aides d'État, et peut être appliqué à la condition que les contrats soient attribués par voie de marchés publics, d'une part, et d'autre part, que l'État se comporte comme le ferait un acteur économique et applique une marge

bénéficiaire raisonnable sur le montant de la redevance à percevoir (sur base des coûts et des risques à sa charge).

Les contrats à passer en vue de la construction des infrastructures et de leur exploitation relèvent du régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, conformément à la législation applicable en la matière, à savoir la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et son règlement grand-ducal d'exécution. Le marché de travaux pourra être attribué sur base des plans de conception établis en vue de l'obtention des autorisations. La planification d'exécution sera toutefois à charge de l'opérateur économique qui se verra attribuer le marché.

Étant donné que le Haut-Commissariat à la Protection nationale a classé la conduite de ravitaillement dans la catégorie « infrastructures critiques », il conviendra tout particulièrement, dans le cadre des procédures d'attribution, de veiller à décider des mesures permettant de garantir le niveau de confidentialité approprié, conformément au cadre réglementaire applicable.

En ce qui concerne la procédure de marché public relative aux infrastructures pétrolières en cours, la « procédure négociée avec mise en concurrence préalable » a été retenue, qui a impliqué la publication d'un avis d'appel à candidatures au niveau européen aux fins de la mise en concurrence.

Rôle et responsabilités de lux-Airport

Il a été décidé que lux-Airport apporte son soutien opérationnel à ce projet, tant en ce qui concerne la phase d'étude et de conception et d'obtention des autorisations, que durant la phase relative aux procédures d'attribution de marché à mener, qu'en ce qui concerne la phase de construction et, enfin, celle relative à l'exploitation des nouvelles infrastructures pétrolières envisagées, suivant des modalités et un processus décisionnel mis en place par l'État, sur base d'une convention conclue avec lux-Airport. lux-Airport sera investi de pouvoirs contractuels pour faire respecter les contrats signés entre l'État et les opérateurs économiques à désigner à la suite des procédures d'attribution de marchés publics, de sorte à permettre que lux-Airport gère et coordonne au quotidien le travail sur le site aéroportuaire du ou des opérateurs économiques en lieu et place de l'État.

Étant donné que lux-Airport est une entité adjudicatrice au sens du Livre III (relatif aux secteurs spéciaux) de la loi sur les marchés publics, et que l'État devra, dans le cadre du présent projet, se soumettre aux dispositions de ce même Livre III, la présente coopération entre l'État et lux-Airport est possible. Ceci entre autres en application de l'article 110 de la loi, qui constitue la transposition en droit luxembourgeois de l'article 28 de la Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les prédicts secteurs spéciaux.

Les services prestés et à prester par lux-Airport seront rémunérés à concurrence d'un montant maximum de 4 % du coût global de la construction.

III. Avis

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (11.07.2023)

Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État n'a pas formulé de remarques quant au fond et s'est limité à quatre observations d'ordre légistique.

IV. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} arrête le principe de l'autorisation gouvernementale de procéder à la mise en œuvre du projet de loi. La partie des travaux concernée par la présente loi, à savoir la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg, est avancée jusqu'au stade de l'APD.

L'article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 11 juillet 2023.

La commission parlementaire en prend note et n'a pas non plus d'observation à formuler.

Article 2

L'article 2 détermine l'enveloppe budgétaire servant au financement du projet, rattachée à l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2021 (valeur 924,32). Il comporte en outre la clause usuelle d'adaptation des coûts à l'évolution de cet indice.

L'article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 11 juillet 2023.

Article 3

L'article 3 précise que les dépenses engendrées seront inscrites à charge des crédits du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et de la Direction de la Défense du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 11 juillet 2023.

*

La commission parlementaire décide de reprendre les observations d'ordre légistique du Conseil d'État émises dans son avis du 11 juillet 2023.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8221 dans la teneur qui suit :

*

V. Texte proposé par la Commission

PROJET DE LOI

portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à faire procéder à la construction de nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg, comprenant les travaux de construction à proprement parler, le raccordement au pipeline existant, les études et les mesures compensatoires y relatives.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser le montant de 85 737 600 euros. Ce montant correspond à la valeur 924,32 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2021. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.

Art. 3. Les dépenses sont imputables sur les crédits du Ministère de la mobilité et des travaux publics et de la Direction de la défense du Ministère des affaires étrangères et européennes.

Luxembourg, le 17 juillet 2023

La Présidente,
Chantal GARY

La Rapportrice,
Jessie THILL