

**Commission de l'Exécution budgétaire**  
**Commission de la Mobilité et des Travaux publics**

**Procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2025**

Ordre du jour :

Loi du 7 août 2023 portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg

- Changement de programme

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

Mme Corinne Cahen, M. Yves Cruchten, Mme Claire Delcourt, M. Georges Engel (remplaçant Mme Francine Closener), M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Marc Goergen, Mme Mandy Minella, Mme Octavie Modert (remplaçant M. Marc Lies), M. Charles Weiler, membres de la Commission de la Mobilité et des Travaux publics

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics  
M. Marc Reiter, Mme Félicie Weycker, du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics  
M. Alexander Flassak, Directeur du lux-Airport

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire  
Mme Christine Thinnès, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

Excusés : Mme Francine Closener, M. Marc Lies, M. Meris Sehovic

\*

Présidence : Mme Corinne Cahen, Présidente de la Commission de la Mobilité et des Travaux publics  
M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Exécution budgétaire

\*

## **Loi du 7 août 2023 portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg**

### **- Changement de programme**

Madame la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, Yuriko Backes, (ci-après « Madame la Ministre ») prend la parole pour poser le cadre historique de la loi du 7 août 2023 portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg (ci-après « loi du 7 août 2023 ») :

- La loi du 7 août 2023, votée par la Chambre des Députés en date du 21 juillet 2023<sup>1</sup>, a comme objet d'autoriser le gouvernement à réaliser les travaux liés à la construction de nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg pour un montant d'environ 85,7 millions d'euros.
- L'enveloppe budgétaire ajustée à l'indice des prix de la construction s'élève à 101,6 millions d'euros.
- lux-Airport a été désigné en tant que maître d'ouvrage délégué pour la réalisation de ces infrastructures.
- Une première soumission a été lancée en novembre 2020, soit avant l'existence d'une loi de financement, étant donné qu'il était prévu que les coûts liés à la construction de ces infrastructures pétrolières resteraient en dessous du seuil de 40 millions d'euros (le seuil en dessous duquel une loi spéciale de financement était requise à l'époque).
- À la suite de l'obtention des premières offres en mars 2021 et constatant que les prix proposés dépassaient du double les estimations financières, le ministère de la Mobilité et des Travaux publics (ci-après « MMTP ») a été contraint de déposer une loi spéciale de financement et d'annuler le marché public.
- En juillet 2023, soit en parallèle de l'instruction parlementaire du projet de loi spécial de financement, le ministère a procédé au lancement d'une deuxième soumission, à laquelle était liée une condition suspensive ayant trait à l'autorisation parlementaire.
- Les candidatures qui ont été envoyées au titre de cette deuxième soumission ont toutes dû être écartées pour des raisons de non-conformité. Par conséquent, le MMTP s'est vu contraint d'annuler en mars 2023 ce deuxième marché public.
- En novembre 2023, le MMTP a décidé de procéder à une troisième soumission par le biais d'une procédure de marché public sans publicité ni mise en concurrence, visant les candidats qui ont soumis une offre à l'occasion du deuxième marché public.
- Les offres afférentes ont été soumises au MMTP fin mai 2024 et les négociations y relatives ont duré jusqu'en décembre 2024.
- Il échet de constater qu'aucune offre qui a été soumise au titre de cette troisième soumission respecte le budget prévu dans la loi du 7 août 2023 de 85,7 millions d'euros.

Au vu de ce qui précède et vu l'urgence du projet, Madame la Ministre propose d'attribuer le marché à un des candidats de cette troisième soumission, ceci, sous la prémisses de déclarer un changement de programme à la loi du 7 août 2023 dans le sens où le budget voté ne serait plus destiné au financement de six mais de trois réservoirs. Le MMTP s'engagera ensuite à déposer dans le mois qui suit une nouvelle loi spéciale de financement pour la construction des trois réservoirs manquants.

Dans ce contexte, Madame la Ministre tient à relever que, d'un point de vue juridique, l'exposé des motifs d'un projet de loi n'a pas de portée normative. Étant donné que la loi est silencieuse en ce qui concerne le détail de la réalisation des infrastructures en question, un changement de programme ne constituerait donc pas une violation de la loi du 7 août 2023. Dans ce

---

<sup>1</sup> cf. Projet de loi portant sur la construction des nouvelles infrastructures pétrolières à l'aéroport de Luxembourg, doc. parl. n° 8221.

contexte, Madame la Ministre renvoie à une note de recherche de la part de la Cellule scientifique confirmant cette interprétation.<sup>2</sup>

Madame la Ministre tient également à rappeler que les infrastructures actuelles datent des années 1970 et arrivent à leur fin de vie technique. Par ailleurs, au vu de la situation géopolitique tendue et ses répercussions éventuelles sur l'approvisionnement en kérosène, la construction des nouvelles infrastructures pétrolières, permettant de multiplier par cinq les capacités actuelles, accentuera de manière considérable la résilience du Grand-Duché en la matière. Enfin, les réservoirs seront reliés au pipeline de ravitaillement dit « Central Europe Pipeline System » (ci-après « CEPS ») de l'OTAN, augmentant de ce fait l'effort de défense luxembourgeois d'un montant de 8,7 millions d'euros.

A une question de compréhension de Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng), Madame la Ministre précise que sa proposition vise, en effet, à construire moins (trois réservoirs au lieu de six) avec le budget de 85,7 millions d'euros prévu dans la loi du 7 août 2023.

Le Directeur de lux-Airport prend la parole pour présenter le projet et le statut de la soumission actuelle. Au vu du caractère confidentiel de la présentation afférente, il y a lieu de retenir les éléments qui suivent :

- Le projet vise à remplacer le dépôt de carburant actuel, vétuste et d'une capacité limitée à 8 000 m<sup>3</sup>, par six réservoirs de 5 000 m<sup>3</sup> et de la déplacer vers le site « Höhenhof ».
- Les besoins journaliers de lux-Airport en matière d'approvisionnement en kérosène s'élèvent actuellement à 2 000 à 2 100 m<sup>3</sup> (120 de ravitaillements par jour).
- Le pipeline de ravitaillement CEPS de l'OTAN pourra approvisionner les réservoirs de kérosène jusqu'à l'ordre de 2 500 m<sup>3</sup> par jour.
- Les nouvelles infrastructures pétrolières ouvriront la possibilité à l'avenir de mélanger sur place du kérosène de type F-34<sup>3</sup>, option qui à l'heure actuelle n'est pas possible. En revanche, aucune infrastructure particulière n'est requise pour le stockage de kérosène synthétique (type « sustainable aviation fuel » ou E-Fuel), ce mélange étant réalisé à l'entrée du pipeline.
- Les infrastructures pétrolières sont actuellement opérées par l'entité privée Luxfuel via une concession. Etant donné qu'elles ont été entretemps classées comme « critiques » pour le Luxembourg, l'idée sera de les étatiser afin de centraliser leur contrôle au niveau de l'Etat.
- Le marché public actuel est divisé en trois dossiers de soumission : 1) un premier dossier lié à la construction des infrastructures pétrolières, couverte par la loi du 7 août 2023, 2) un deuxième dossier lié à l'exploitation desdites infrastructures (*operations*), et 3) un troisième dossier lié aux opérations de ravitaillement préalables (*into-plane operations*).
- En ce qui concerne le premier dossier de soumission lié à la construction (qui est d'ailleurs celui qui représente la plus grande envergure financière), lux-Airport a reçu des dossiers de candidature de la part de trois différents consortiums.
- Les offres sont divisées en deux phases, dont une première liée à l'installation des trois premiers réservoirs et toutes les infrastructures de support liées (systèmes de pompage, bâtiments d'exploitation etc.) pour un montant budgétisé de 94,6 millions d'euros et une deuxième phase liée à l'installation des trois réservoirs supplémentaires pour un montant budgétisé de 16,5 millions d'euros.
- Les critères retenus pour la sélection des dossiers attribuent une pondération de 60% au prix et une pondération de 40% à la réalisation technique. Au vu des offres qui ont été soumises par les trois consortiums, lux-Airport entend sélectionner le consortium qui a soumis l'offre économiquement la plus avantageuse.

---

<sup>2</sup> cf. R. El Herfi, « Analyse au regard de l'article 99 de la Constitution de la nécessité d'adopter une nouvelle loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 27 avril 2023.

<sup>3</sup> Carburacteur d'aviation de type kérosène utilisé à des fins militaires.

- En ce qui concerne la deuxième phase, il faudra encore ajouter au montant budgétisé de 16,5 millions d'euros des frais d'études et de préparation de l'ordre de 2 millions d'euros. A cela pourront encore s'ajouter des frais d'exploitation supplémentaires de 250 000 euros par mois en cas de retards substantiels dans la réalisation de la deuxième phase. Sur cette base, le coût total de la phase deux est évalué à 20,8 millions d'euros.
- Le budget total pour les deux phases est donc évalué à 126,8 millions d'euros :
  - o Phase 1 pour un budget de 106 millions d'euros (couvert par la loi du 7 août 2023),
  - o Phase 2 pour un budget de 20,8 millions d'euros.
- lux-Airport a été désigné en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte du MMTP et de la Direction de la Défense. A ce titre, il reporte régulièrement à une commission mixte d'accompagnement dédié à ce projet, composé de représentants d'un certain nombre de ministères (dont le MMTP).

Monsieur le Président de la Commission de l'Exécution budgétaire, Franz Fayot (LSAP), prend la parole pour poser deux questions :

- Quelles sont les raisons à la base de l'augmentation des prix offerts pour ce projet d'infrastructure ?
- Le MMTP entend-il également travailler avec le consortium qui dispose le plus d'ancrage au Luxembourg ?

A la première question de Monsieur Fayot, le Directeur de lux-Airport répond que le budget prévu dans la loi du 7 août 2023 a été fortement sous-estimé à défaut de projets comparables. Par ailleurs, l'évaluation des coûts a été réalisée dans un contexte incertain et un environnement inflationniste induit par la guerre en Ukraine.

lux-Airport s'est rendu compte de la sous-estimation du budget du moment où les trois consortiums ont soumis leurs offres pour la construction des six réservoirs. Dans le cadre des négociations avec les candidats, il est ressorti que le montant budgétisé dans la loi du 7 août 2023 ne pourra que couvrir la construction de trois réservoirs.

A la deuxième question de Monsieur Fayot, le Directeur de lux-Airport indique que le MMTP a, au préalable du lancement de la soumission, établi une formule claire avec des pondérations fixes sur base desquelles les candidatures seront évaluées. Ainsi, il ne serait pas opportun de s'en départir au stade actuel des candidatures. Au vu de la formule retenue, le consortium avec le plus d'ancrage au Luxembourg ne pourra malheureusement pas être sélectionné en dépit du fait que ce dernier a obtenu le plus de points au niveau de la réalisation technique du projet.

Pour donner suite à une question de Monsieur Fayot relative au caractère réaliste des coûts proposés par les candidats pour la réalisation de ce projet d'infrastructure, Madame la Ministre indique que le MMTP est contraint de travailler avec les candidatures telles qu'elles lui ont été parvenues et de les sélectionner sur base des critères qui ont été déterminés au préalable.

Monsieur le Député Marc Goergen (Piraten) prend la parole pour demander tout d'abord si les commissions parlementaires peuvent obtenir la présentation du MMTP. Il pose ensuite la question de savoir si les trois consortiums qui ont candidaté lors de cette troisième soumission sont les mêmes qui avaient déjà candidaté lors des deux premières soumissions et dont les dossiers ont été écartés. Il demande également à obtenir plus d'informations sur le retour sur investissement du projet et la répartition du bénéfice provenant de la vente de kérosène aux différentes compagnies aériennes. Enfin, il aimerait savoir s'il sera encore envisagé d'approvisionner les réservoirs de kérosène par transport routier, sachant que l'idée est de les lier à des pipelines d'approvisionnement.

Le Directeur de lux-Airport prend la parole pour donner les éléments de réponse suivants :

- L'orateur confirme que les consortiums ont toujours été les mêmes pour les trois soumissions qui ont été lancées.
- Les réservoirs en kérosène seront approvisionnés prioritairement par le pipeline et il sera fait recours au transport routier qu'en cas d'indisponibilité de ces dernières (en raison d'évènements environnements, de maintenances etc.).
- Chaque compagnie aérienne qui a accès à l'aéroport se voit facturer, par litre de kérosène, un tarif (« throughput fee ») pour les frais liés au transport du kérosène des réservoirs vers l'aéroport (couvrant les frais d'amortissement, d'environnement, d'exploitation etc.). Alors que le montant de cette charge est actuellement déterminé par Luxfuel, elle sera à l'avenir définie par le MMTP du moment où l'infrastructure sera sous contrôle étatique. A l'aéroport, les compagnies aériennes sont libres de choisir leurs fournisseurs en kérosène (système « open-access »). Elles concluent donc directement des contrats avec les fournisseurs en question et ces fournisseurs doivent payer, d'une part, une charge aux entités mettant à disposition les pipelines (p.ex. OTAN) et, d'autre part, la « throughput fee » en faveur du gestionnaire de l'infrastructure pétrolière. De manière générale, lux-Airport compte rentabiliser le projet dans un horizon de 20 ans.

Madame Tanson intervient pour demander pourquoi, dans le cadre de la soumission actuelle, lux-Airport n'a qu'exigé la construction de trois réservoirs et a qualifié la réalisation des trois autres comme optionnel, sachant que la loi du 7 août 2023 prévoit la construction de six réservoirs. Par ailleurs, elle pose la question de savoir dans quelle mesure le phasage envisagé aura un impact sur le calendrier de la réalisation du projet et sur les capacités des réserves pendant ce temps.

Le Directeur de lux-Airport indique que la soumission visait bel et bien la nécessité de construire six réservoirs et qu'elle exigeait que les candidats détaillent les coûts de construction pour ces six réservoirs. Néanmoins, étant donné que les offres qui ont été soumises par les candidats dépassaient largement le budget prévu, le MMTP a convenu avec eux dans le cadre des négociations de prévoir seulement la construction de trois réservoirs et de prévoir au niveau des contrats à conclure la construction de trois réservoirs supplémentaires en guise d'option.

L'orateur indique ensuite que le phasage du projet n'aura pas d'impact sur le calendrier des travaux. Il précise enfin que la construction de trois réservoirs constitue d'ores et déjà une amélioration par rapport à la situation actuelle, car elle permettra un dédoublement des capacités et, en tout état de cause, une modernisation des infrastructures actuelles.

A une première question de Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) sur le dépôt d'une deuxième loi pour le financement des trois autres réservoirs, Madame la Ministre confirme qu'une telle loi sera effectivement déposée prochainement, prévoyant un budget de 21 millions d'euros.

Monsieur Cruchten intervient à nouveau pour demander plus d'informations sur le statut de l'autorisation d'exploitation qui, selon le projet de loi déposé en 2023, a bénéficié d'une prolongation ultime de la part de l'Inspection du Travail et des Mines et de l'Administration de l'environnement jusqu'au 31 mars 2024. Il aimerait ensuite obtenir plus d'informations sur la durée consacrée aux différentes étapes du marché public actuel et souhaite savoir depuis quand le MMTP était au courant du dépassement du budget voté. Il tient à souligner, dans ce contexte, que le projet de loi avait bénéficié d'un traitement prioritaire lors de son instruction parlementaire au sein de la Chambre des Députés.

Le Directeur de lux-Airport indique que l'autorisation d'exploitation a été à nouveau prolongée et tient à mettre en exergue que les infrastructures actuelles fonctionnent en tout état de cause de manière fiable.

En ce qui concerne la durée consacrée à la sélection des candidatures, l'orateur tient à préciser que les dossiers ont fait l'objet d'un certain nombre de vérifications techniques et juridiques, qui requièrent à chaque fois du temps. A rappeler aussi que le délai pour la soumission des candidatures était fixé assez tardivement, à savoir mai 2024, et que la phase de négociation avec les trois consortiums s'est prolongée jusqu'en décembre 2024.

Monsieur Cruchten reprend la parole pour demander plus d'explications relatives à l'impact minime du projet d'infrastructure sur l'effort de défense luxembourgeois (de l'ordre de 8,5 millions d'euros). Il rappelle que le projet représente tout de même une augmentation substantielle des capacités de réserve en carburant (8 000 m<sup>3</sup> à 30 000 m<sup>3</sup>).

Le Directeur de lux-Airport indique que l'impact minime de l'augmentation des réserves sur l'effort de défense provient du fait que la majorité des réserves en kérosène sera utilisée à des fins civiles.

Monsieur le Directeur Patrick Goldschmidt (DP) intervient pour faire part de son assentiment pour la réalisation du projet. Il demande ensuite si lux-Airport a eu la possibilité de négocier à la baisse le prix offert par les consortiums.

Le Directeur de lux-Airport indique que lux-Airport a réussi à négocier une baisse du prix offert de l'ordre de 10 millions d'euros. Il rappelle que la procédure choisie et celle d'un marché public sans publicité ni mise en concurrence, tirant sa base légale de l'article 124 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (Livre III). Dans le cadre de ce dossier, le MMTP a bénéficié d'une assistance juridique de la part des cabinets Clifford Chance et Elvinger Dessoy Marx.

Monsieur le Député Gérard Schockmel (DP) prend la parole pour demander s'il est envisagé de consacrer un réservoir pour le stockage du kérosène de type F-34, afin d'avoir plus de flexibilité au niveau des mélanges qui peuvent être offerts par ces infrastructures.

A cette question de Monsieur Schockmel, le Directeur de lux-Airport précise qu'une plus grande flexibilité est assurée en stockant séparément les additifs et de procéder au mélange de F-34 au niveau du pipeline en cas de besoin ponctuel.

Monsieur le Député Jeff Engelen (ADR) intervient pour demander s'il est possible, d'un point de vue juridique, d'utiliser les moyens financiers prévus dans la loi du 7 août 2023 pour la construction de trois réservoirs, alors que le projet de loi en prévoyait six.

Madame la Ministre réitère que seul l'exposé des motifs du projet de loi prévoit la construction de six réservoirs et que la loi est silencieuse sur le détail de la réalisation du projet. De ce fait, et en référence de nouveau aux conclusions d'une note élaborée par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, les moyens financiers pourront en principe être utilisés à des fins autres que celles prévues à l'exposé des motifs.

Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV) intervient pour demander si les raisons à la base de l'approche préconisée par le MMTP visent à épargner le temps que pourrait prendre l'instruction parlementaire en cas de modification de la loi du 7 août 2023.

Madame la Ministre confirme les raisons avancées par Madame Weydert. Dans la mesure où les deux commissions accepteraient un changement de programme au niveau de loi du 7 août 2023, lux-Airport pourrait entamer la réalisation du projet avec le consortium qui répond au

mieux aux critères définis pour le marché public. En ce qui concerne la deuxième phase du projet, le MMTP tâchera de déposer rapidement une nouvelle loi spéciale de financement.

A une affirmation de Monsieur Cruchten relative à la nécessité de modifier la procédure suivie par la Chambre des Députés dans le contexte de changements de programme étant donné que les conclusions de la note de la Cellule scientifique ne sont pas satisfaisantes, Monsieur Fayot confirme que l'approche préconisée dans ce cas précis n'est pas la plus opportune, car l'exposé des motifs est à l'origine des convictions politiques des députés qui s'expriment par le vote de la loi.

Cela dit, il précise que selon l'article 105, paragraphe 2, du Règlement de la Chambre des Députés « *Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.* ». A défaut de précisions, la présente réunion constituerait l'« examen » préconisé par l'article précité. Ainsi, il appartiendrait aux commissions de décider s'y elles acceptent de suivre la démarche proposée par la Madame la Ministre.

Madame Tanson intervient pour affirmer qu'à son avis, le fait de construire moins de ce qui est prévu dans l'exposé des motifs du projet de loi ne peut pas être considéré comme un changement de programme. Le MMTP nécessite, en fin de comptes, d'une rallonge budgétaire afin d'être en mesure de construire six réservoirs. Constatant que le budget accordé n'est pas suffisant et considérant l'urgence de ce dernier, au lieu de modifier la loi du 7 août 2023, Madame la Ministre préconise de l'utiliser pour la construction de trois réservoirs et s'est, en même temps, engagée à déposer une nouvelle loi pour demander le supplément financier nécessaire pour la construction de trois réservoirs supplémentaires. Au vu de ce qui précède, l'oratrice se porte d'accord avec l'approche préconisée.

Pour donner suite à une question de Madame Tanson relative à la durée des capacités de trois réservoirs et la durée du chantier, le Directeur de lux-Airport indique que la construction de trois réservoirs (de 5 000 m<sup>3</sup> chacun) permettra d'assurer une réserve pour une durée d'une semaine. Le dédoublement des réservoirs permettra évidemment d'assurer une réserve pour deux semaines. Même en cas de phasage, le projet représentera en tout état de cause une amélioration de la situation actuelle, où les réserves sont puisées endéans deux à trois jours. Pour ce qui est de la durée du chantier, lux-Airport a estimé la réalisation du chantier pour une durée de 30 mois. Le phasage n'aura pas d'impact sur la durée des travaux, car les réservoirs sont prévus d'être installés vers la fin du chantier.

A une question de Monsieur Engelen sur la réalisation de la deuxième phase avec le même consortium choisi pour la réalisation de la première phase, le Directeur de lux-Airport répond par l'affirmative. Dans ce cas, lux-Airport activera l'option qui sera prévue dans le contrat à conclure avec le consortium choisi pour la première phase.

Séance tenante, les deux commissions acceptent unanimement la démarche proposée par Madame la Ministre, consistant à déclarer un changement de programme au niveau de la loi du 7 août 2023. Il est retenu qu'avant de commencer la deuxième phase du projet, un nouveau projet de loi sera déposé à la Chambre des Députés dont l'objectif sera de demander une enveloppe budgétaire pour la construction de trois réservoirs supplémentaires.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**