

N° 6782⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(24.9.2015)

La Commission se compose de: Mme Josée LORSCHÉ, Présidente-Rapportrice; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Gilles BAUM, Yves CRUCHTEN, Georges ENGEL, Gusty GRAAS, Max HAHN, Ali KAES, Henri KOX, Marc LIES, Roger NEGRI, Marco SCHANK, David WAGNER et Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés en date du 27 février 2015 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 3 avril 2015.

L'avis de la Chambre de commerce date du 3 avril 2015.

Le 18 juin 2015, la Commission du Développement durable a désigné Madame Josée Lorsché comme Rapportrice du projet de loi. Lors de cette même réunion, la Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat et elle a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire en date du 10 juillet 2015, avis que la commission parlementaire a examiné lors de sa réunion du 8 septembre 2015.

La Commission a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 24 septembre 2015.

*

II. HISTORIQUE

La reconversion de 650 hectares de friches industrielles, situées au lieu-dit „Belval-Ouest“, constitue une chance unique pour le développement économique et urbanistique du sud du Grand-Duché de Luxembourg tout en rééquilibrant de façon durable l'organisation territoriale du pays. Vu l'envergure des travaux à réaliser, un masterplan a été élaboré à partir de juillet 2000 qui a entre autres prévu la construction de la Cité des Sciences comme projet-phare de la reconversion des friches industrielles. En tant que partie intégrante de l'Université de Luxembourg, la Cité des Sciences est destinée à valoriser et à développer le site au niveau scientifique, historique et culturel.

Au vu de la viabilisation du site et des travaux à réaliser dans un esprit favorable à l'intérêt général, la société Agora a été constituée le 4 octobre 2000. Dans le respect des principes de gestion et de valorisation de l'économie privée, certaines interventions financières de l'Etat en faveur d'Agora ont ensuite été autorisées par la loi du 1^{er} août 2001.

Finalement, un établissement public fut chargé de la construction, de la restauration, de la transformation, voire de l'adaptation des immeubles destinés aux équipements de l'Etat ainsi que de l'aména-

gement des alentours et de la réalisation des infrastructures correspondantes (loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site Belval-Ouest). Dans ce contexte, il a été retenu que pour chaque projet de construction, le Gouvernement devra soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi. Dès lors, 15 lois ont été votées à des fins de construction.

En raison de l'évolution des activités sur le site, de la multiplicité des immeubles et de la cohabitation de plusieurs utilisateurs ayant tous leurs intérêts propres, des problèmes liés aux droits et obligations respectifs, sont susceptibles de générer certains conflits dans le futur. A cela s'ajoute la nécessité absolue d'une gestion cohérente et compétente du patrimoine immobilier, de sa maintenance, de son exploitation et des prestations fournies. Toutes ces raisons ont finalement mené le Gouvernement à étendre les missions de l'établissement public.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES ET OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 6782 a pour objet d'étendre, voire de spécifier les missions qui ont été confiées par la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest à l'établissement public, communément nommé „Fonds Belval“. En vertu de ladite loi, et en particulier en vertu de son l'article 2 qui a pour objet la gestion des infrastructures réalisées pour le compte de l'Etat ou pour le compte de tiers au cas ou ceux-ci le demanderont, l'établissement public en question est à l'heure actuelle compétent pour:

- la planification et la réalisation de nouvelles constructions dans le cadre de la reconversion de la friche industrielle Belval-Ouest, dont notamment les immeubles de la Cité des sciences pour le compte de l'Université de Luxembourg;
- la sécurisation, la mise en valeur et la restauration des constructions à préserver sur cet ancien site industriel;
- les études, la réalisation et la transformation des immeubles destinés à un usage public;
- l'aménagement des alentours.

La loi en projet prévoit de rajouter audit article 2 de nouvelles missions au Fonds Belval, à savoir la gestion des infrastructures réalisées sur le site Belval-Ouest pour le compte de l'Etat ou pour le compte d'autres occupants, comme par exemple l'Université, à l'exception de personnes ou associations privées.

Par ailleurs, les auteurs prévoient de compléter l'article 3 de cette même loi par une disposition supplémentaire, aux termes de laquelle l'établissement public en question sera autorisé à percevoir des recettes en relation avec sa nouvelle mission de gestion.

L'extension possible des missions du Fonds Belval à d'autres friches industrielles situées notamment dans le bassin minier, prévue initialement par les auteurs, n'a pas été retenue en raison d'une opposition formelle du Conseil d'Etat. Pour le détail, il est renvoyé à son avis et au commentaire des articles du projet de loi.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis datant du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat se prononce favorablement à l'extension des missions du Fonds Belval en ce qui concerne la gestion des infrastructures et l'autorisation à donner à cet établissement public à percevoir des recettes en relation avec la gestion des infrastructures sur le site.

Pour ce qui est de la mission supplémentaire que les auteurs du projet de loi ont voulu confier au Fonds Belval, à savoir l'extension possible des missions du Fonds à d'autres friches situées notamment dans le bassin minier, le Conseil d'Etat rappelle le principe que les établissements publics, dotés d'une personnalité juridique de droit public et jouissant d'une autonomie de gestion, tout en restant placés sous la tutelle du Gouvernement, répondent au principe de la spécialité adaptant l'organe à sa mission.

Dans cet ordre d'idées, la Haute Corporation s'oppose formellement au point 6 de l'article 1^{er} qu'il juge contraire à ce principe de spécialité de l'objet des établissements publics consacré par l'article 108bis de la Constitution, à moins que la Chambre des Députés définisse clairement la dénomination de la portée matérielle de cette nouvelle mission en l'intégrant à l'article 2 de la loi du 25 juillet 2002. En outre, le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait d'examiner si, avec un champ de compétences élargi, les dispositions de l'article 3 ne devaient pas être adaptées et si la dotation en capital de l'établissement public ne devait pas être revue à la hausse.

Finalement, le Conseil d'Etat souligne que le principe d'égalité de traitement des communes territorialement concernées par les activités du Fonds Belval, à savoir les communes d'Esch/Alzette et de Sanem, obligerait le Fonds à élargir la représentation des communes dans son conseil d'administration afin de tenir compte de celles nouvellement concernées par l'extension des missions du Fonds à d'autres friches industrielles.

Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat insiste sur la renonciation de ce deuxième volet d'extension des compétences du Fonds Belval, à moins de procéder à une reconsidération générale des conditions de son fonctionnement à travers l'ensemble de la loi précitée du 22 juillet 2002.

Dans son avis complémentaire émis le 10 juillet 2015, le Conseil d'Etat revient sur les critiques qu'il avait prononcées dans son avis du 3 avril 2015 et se montre satisfait que les auteurs suppriment le point 6 de l'article 1^{er}, ce qui le mène à lever son opposition formelle.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de commerce reconnaît l'importance économique de la reconversion des friches industrielles dans le sud du pays, et notamment du projet d'aménagement du site Belval-Ouest en tant que porteur d'avenir. La création de quelque 15.000 à 20.000 emplois ainsi que la construction d'habitations pour 7.000 personnes, de même que le développement du site universitaire constituent, selon la Chambre de commerce, un véritable moteur pour le développement socio-économique. Dans cet ordre d'idées, la chambre professionnelle félicite le Gouvernement d'avoir opté pour la solution de confier à l'établissement public Fonds Belval la mission de développer un projet d'envergure.

Néanmoins, elle exprime le souhait que ce choix implique une gouvernance transparente au niveau de l'organisation, de la prise de décision et des comptes, ainsi qu'une coopération optimale entre tous les acteurs concernés. En outre, la Chambre de commerce estime qu'une bonne partie des projets pourraient être exécutés par des acteurs privés, sous condition qu'ils remplissent de manière satisfaisante les missions qui leur sont confiées.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX EN COMMISSION

Article 1^{er}

Cet article modifie l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002. Il propose, d'une part, d'étendre les missions du Fonds Belval à la gestion, à la gérance, le cas échéant à la transformation et la modernisation, ainsi qu'à la maintenance et l'exploitation des infrastructures réalisées par lui-même pour le compte de l'Etat sur le site de Belval. D'autre part et au vu de l'expérience acquise par le Fonds Belval, il est proposé l'extension de sa mission sur des terrains appartenant à l'Etat sur d'autres friches industrielles, susceptibles d'être aménagées à l'avenir. Dans sa version initiale, l'article 1^{er} se lit comme suit:

Art. 1. L'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest est complété par les paragraphes 5 et 6 suivants:

„5. La gestion de toutes les infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest par l'Etablissement pour le compte de l'Etat et, le cas échéant, pour le compte de tiers en cas de demande de ceux-ci, comprenant la gérance, la transformation, la modernisation, la maintenance et l'exploitation de ces infrastructures.

6. La mission de l'Etablissement peut être étendue à d'autres friches industrielles notamment du bassin minier."

Pour ce qui est de l'ajout d'un nouveau point 5 à l'énumération des missions relevant de la compétence du Fonds Belval, le Conseil d'Etat note que l'approche des auteurs du projet de loi est différente de celle adoptée par le Gouvernement en relation avec ses amendements du 18 novembre 2013 au projet de loi n° 6283 modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg; modifiant le Code de la sécurité sociale; modifiant la loi modifiée du 15 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest. Dans la mesure où le projet de loi n° 6283 n'a pas encore été adopté par la Chambre des Députés, le Gouvernement devra déterminer quelle sera la version du texte à soumettre en définitive à la Chambre en ce qui concerne le libellé futur de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002, et aligner en conséquence les dispositions du projet de loi sous rubrique et celles de l'article III du projet de loi n° 6283. Les représentants du Ministère informent les membres de la Commission du Développement durable que le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a préparé un amendement gouvernemental prévoyant la suppression de l'article III du projet de loi n° 6283.

Par ailleurs et suite à une question afférente, il est précisé que l'expression „pour le compte de tiers“ vise uniquement des entités publiques ou paraétatiques, afin d'aider ces dernières à développer leur projet sur le site, et exclut donc les entités privées.

Quant au nouveau point 6, le Conseil d'Etat estime que la spécificité des missions légales d'un établissement public s'oppose au recours à une définition de son objet non autrement délimité. Tout en renvoyant à ses considérations générales et à la nécessité de veiller à la cohérence des dispositions de la loi précitée du 25 juillet 2002 dans l'optique où le champ d'intervention du Fonds Belval serait étendu à d'autres friches industrielles à reconverter, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une telle extension, d'abord pour des raisons de sécurité juridique tenant à la cohérence défailante du texte de loi en projet, à moins que la portée des futures missions de l'établissement public ne soit cernée avec la précision requise, ensuite parce que l'extension projetée valant pour „d'autres friches industrielles notamment au bassin minier“ s'avère contraire au principe de spécialité de l'objet des établissements publics consacré par l'article 108bis de la Constitution.

Les responsables gouvernementaux déclarent ne pas suivre le raisonnement du Conseil d'Etat. Cependant, afin de ne pas retarder le vote du projet de loi sous rubrique, ils proposent de renoncer à ce stade à l'extension de cette mission et de revenir ultérieurement avec un projet de loi remanié attribuant cette mission supplémentaire en bonne et due forme au Fonds Belval. Les membres de la commission parlementaire se déclarent d'accord avec cette argumentation et décident de supprimer le point 6 de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002.

Par ailleurs, dans le contexte d'une éventuelle future extension des missions du Fonds sur d'autres sites, la représentation des communes au sein du conseil d'administration du Fonds Belval devrait être élargie. De l'avis d'un intervenant, il serait peut être opportun d'y intégrer un syndicat intercommunal plutôt que chaque commune individuellement. Monsieur le Ministre est d'avis que ce point devra être tranché en temps voulu, au cas par cas. Il se déclare ouvert à toute proposition.

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat demande encore, sans préjudice des observations précédentes, de viser les points, et non les paragraphes, de l'article 2 de la loi précitée du 25 juillet 2002.

L'article 1^{er} amendé du projet de loi se lira donc comme suit:

Art. 1. *L'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest est complété par un point 5 suivant:*

„5. La gestion de toutes les infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest par l'Etablissement pour le compte de l'Etat et, le cas échéant, pour le compte de tiers en cas de demande de ceux-ci, comprenant la gérance, la transformation, la modernisation, la maintenance et l'exploitation de ces infrastructures“.

~~6. La mission de l'Etablissement peut être étendue à d'autres friches industrielles notamment du bassin minier."~~

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec la version amendée de l'article 1^{er} et lève donc son opposition formelle.

Article 2

Cet article a pour objet de compléter l'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002. Au vu de la nouvelle mission qui lui a été attribuée par le nouveau point 5 de l'article 2, le Fonds Belval pourra se faire rémunérer ses prestations. Dans sa version initiale, l'article 2 se lit comme suit:

Art. 2. *L'article 3 est complété par l'alinéa suivant:*

„L'Etablissement est autorisé à percevoir des recettes en relation avec la gestion visée par le paragraphe 5 de l'article 2 ci-dessus.“

Le Conseil d'Etat note, à la lecture du nouveau point 5 projeté de l'article 2, que cette gestion se fait soit pour le compte de l'Etat, soit pour le compte de tiers. Il se demande dès lors si le Fonds Belval sera autorisé à se faire rémunérer pour sa gestion pour le compte de l'Etat à l'instar de ce qui est prévu en relation avec ses futures activités de gestion à charge des tiers pour le compte desquels il interviendra.

Sur le plan formel, la phrase introductive de l'article 2 doit se lire comme suit: *„L'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 est complété in fine par un nouvel alinéa 7 libellé comme suit:“*

En tenant compte des observations faites par le Conseil d'Etat, l'article 2 se lira dorénavant comme suit:

Art. 2. *L'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 est complété in fine par un nouvel alinéa 7 libellé comme suit:*

„L'Etablissement est autorisé à percevoir des recettes en relation avec la gestion visée par le point 5 de l'article 2 ci-dessus.“

Article 3

La commission décide en outre d'introduire un amendement supplémentaire, afin de donner suite à une remarque du Conseil d'Etat qui s'est demandé, dans ses considérations générales, si le présent projet de loi n'offrirait pas le cadre pour reprendre formellement dans la loi la dénomination „Fonds Belval“. La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat en complétant en ce sens l'article 1^{er} de la précitée du 25 juillet 2002.

Art 3. *L'article 1^{er} de la loi précitée du 25 juillet 2002 est complété in fine par un nouvel alinéa 5 libellé comme suit:*

„L'Etablissement porte la dénomination de „Fonds Belval“.“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le fond de cet amendement, mais il demande néanmoins, et ce pour des raisons de légistique formelle, de prévoir la modification en question, non pas en créant un nouvel alinéa 5 à l'article 1^{er} de la loi précitée du 25 juillet 2002 comme proposé, mais plutôt en procédant à la modification de l'alinéa 1^{er} du même article. En effet, l'amendement tel que suggéré par la commission parlementaire a pour conséquence de créer deux dénominations différentes pour le même établissement, ce qui n'est pas concevable. Au vu de ce qui précède, l'article 3 est dès lors à rédiger comme suit:

Art. 3. *L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 juillet 2002 est modifié comme suit:*

Art. 1^{er}. *Il est créé sous la dénomination abrégée „Fonds Belval“ un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, désigné ci-après par „Etablissement“.*

La Commission fait sienne cette proposition.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un
établissement public pour la réalisation des équipements de
l'Etat sur le site de Belval-Ouest

Art. 1. L'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest est complété par un point 5 suivant:

„5. La gestion de toutes les infrastructures réalisées sur le site de Belval-Ouest par l'Etablissement pour le compte de l'Etat et, le cas échéant, pour le compte de tiers en cas de demande de ceux-ci, comprenant la gérance, la transformation, la modernisation, la maintenance et l'exploitation de ces infrastructures.“

Art. 2. L'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 est complété *in fine* par un nouvel alinéa 7 libellé comme suit:

„L'Etablissement est autorisé à percevoir des recettes en relation avec la gestion visée par le point 5 de l'article 2 ci-dessus.“

Art. 3. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 juillet 2002 est modifié comme suit:

Art. 1^{er}. Il est créé sous la dénomination abrégée „Fonds Belval“ un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, désigné ci-après par „Etablissement“.

Luxembourg, le 24 septembre 2015.

La Présidente-Rapporteuse,
Josée LORSCHÉ

