

Projet de loi

relatif à la modification de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest

Avis du Conseil d'État

(13 octobre 2020)

Par dépêche du 6 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest, que le projet de loi entend modifier.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'apporter des modifications à la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest. D'après l'exposé des motifs et le commentaire des articles, ces modifications visent principalement à :

- supprimer la condition selon laquelle le Fonds Belval a besoin d'être autorisé au préalable par une loi spéciale pour pouvoir mettre en œuvre un projet d'infrastructures et cela même si le montant de la dépense totale en relation avec le projet ne dépasse pas le seuil fixé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, à savoir quarante millions d'euros ;
- augmenter la durée de la garantie étatique couvrant le remboursement des emprunts du Fonds Belval de vingt-cinq à cinquante ans ;
- exonérer le Fonds Belval de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes.

Le Conseil d'État regrette que, dans le texte coordonné joint au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans le texte de loi qu'il s'agit de modifier, sans que celles-ci se distinguent typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications

seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».¹

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État note que l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest, tel qu'il est proposé de le reformuler, diffère du libellé du texte actuellement en vigueur en ce que la précision qui y figure et selon laquelle, le Fonds Belval doit assumer sa mission « dans le respect des lois afférentes autorisant les projets de construction spécifiques », est tout simplement supprimée. D'après les auteurs du projet de loi, le Fonds Belval n'aurait ainsi « plus besoin d'être autorisé au préalable par une loi spéciale qui fixe également le montant de la dépense pour la mise en œuvre de ses projets d'infrastructures, mais uniquement lorsque le montant du projet dépasse le seuil fixé par l'article 80 de la loi modifiée du [8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État] ».

Toujours d'après les auteurs du projet de loi, cette suppression vise à affranchir le Fonds Belval d'une formalité qui ferait que le Fonds serait, en tant qu'établissement public, soumis à des conditions plus contraignantes pour la réalisation de projets de construction ou de transformation pour le compte de l'État que les administrations publiques. Les auteurs précisent encore qu'une loi spéciale d'autorisation sera toutefois requise pour les projets d'infrastructure dont le montant total dépassera le seuil fixé par l'article 80 de la loi précitée du 8 juin 1999.

La disposition en question donne lieu, de la part du Conseil d'État, aux observations suivantes :

Pour étayer leur interprétation de l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 juillet 2002, les auteurs du projet de loi se réfèrent curieusement, non pas au texte de la loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des députés, mais au texte du projet de loi initial qui en son article 3 prévoyait que « [p]our autant que la loi l'y autorise, le Gouvernement peut charger le fonds de l'élaboration des études, de la construction, de la restauration, de la transformation ou de l'adaptation des immeubles destinés à un usage public, y compris l'aménagement des alentours et la réalisation des infrastructures correspondantes ». Au cours de la procédure législative, ce texte fut cependant partiellement réécrit et fusionné avec celui de l'article 2 du projet de loi qui avait trait à la mission qui allait être confiée au Fonds Belval, avec à la clé un changement de perspective. Le texte de l'article 3 du projet de loi initial visait en effet l'autorisation dont le Gouvernement devait disposer à chaque fois qu'il confiait la réalisation d'un projet d'infrastructures, non pas à ses propres administrations, mais au Fonds Belval. Dans la version finale, qui met l'accent sur la mission de l'établissement public, cette nuance disparaît, le texte définitif de la loi, en son article 2, se limitant à préciser que « [l]'Établissement a pour mission de réaliser pour le compte de l'État [...], et dans le respect des lois afférentes autorisant les projets de construction

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

spécifiques [...] », le texte insistant non plus sur l'autorisation qui était visée au projet de loi initial, mais sur l'autorisation du projet de construction par le législateur. Dans la pratique, les lois afférentes portant sur les projets d'infrastructures confiés au Fonds Belval ont de façon systématique couvert les deux autorisations, donnant d'abord l'autorisation au Gouvernement de procéder à la réalisation du projet d'infrastructure, quel que soit par ailleurs le montant sur lequel portait l'investissement, pour préciser ensuite que les travaux y afférents étaient confiés à l'établissement public Fonds Belval.

Le Conseil d'État part de l'hypothèse que le changement de perspective opéré lors du processus d'adoption par la Chambre des députés du projet de loi, qui allait devenir la loi précitée du 25 juillet 2002, n'était pas destiné à faire évoluer le dispositif dans sa substance. Même si elle s'exprime de façon moins claire dans le texte qui fut définitivement retenu, la volonté du législateur de 2002 était de soumettre, dans un souci de transparence, le recours au Fonds Belval au contrôle du législateur. La question centrale qui émerge de ce qui précède et des textes que les auteurs du projet de loi mettent à contribution n'est en définitive pas, en toute première instance ou du moins exclusivement, celle du montant de l'investissement et des implications en termes de procédure à suivre, mais celle de l'étendue du contrôle, avec ses différentes facettes, exercé, en l'occurrence, par le législateur sur la façon dont le Gouvernement mène ses projets d'investissement.

Le Conseil d'État retient en conclusion que le dispositif tel que les auteurs du projet de loi le proposent et le justifient par rapport à la législation qui prévoit l'autorisation du législateur pour les projets d'infrastructures en fonction du montant investi, aboutit en fin de compte à l'abandon, dans son ensemble, du dispositif de contrôle du législateur sur l'exécutif tel qu'il a été pratiqué dans le passé, dispositif qui combinait autorisation du recours au Fonds Belval et autorisation du projet d'infrastructure.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation. Il reviendra cependant aux questions soulevées ci-dessus lors l'examen de l'article 2 du projet de loi.

Article 2

Le Conseil d'État relève, tout d'abord, que l'article sous revue ne procède pas au remplacement de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002, mais bien au remplacement de l'alinéa 3 du même article. La disposition sous avis est dès lors à corriger sur ce point.

Quant au fond, l'article sous avis a pour objet de porter la durée de la garantie de l'État de vingt-cinq à cinquante ans au motif que le programme d'investissement du Fonds Belval comprend des projets dont le financement dépassera l'année 2027, alors que la disposition actuellement en vigueur prévoit que la garantie que le Gouvernement est autorisé à donner pour le financement des projets d'investissements du Fonds Belval « ne pourra excéder vingt-cinq ans à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la présente loi » (article 3, alinéa 3, de la loi précitée du 25 juillet 2002).

Le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 16 avril 2002 concernant le projet de loi qui est devenu la loi précitée du 25 juillet 2002²,

² Avis du Conseil d'État du 16 avril 2002 concernant le projet de loi portant création d'un fonds pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest et autorisant le Gouvernement à acquérir les immeubles nécessaires à l'accomplissement de cette mission (doc. parl. n° 4899¹).

il s'était interrogé sur la configuration de la garantie de l'État. Il s'était plus particulièrement posé la question de savoir si la durée de vingt-cinq ans – le projet de loi initial prévoyait une durée de quinze ans – courrait à partir de la date de l'emprunt ou de l'ouverture du crédit ou bien s'il s'agissait de vingt-cinq ans à courir à partir de la mise en vigueur de la loi portant création de l'établissement. Le Conseil d'État avait par ailleurs noté que l'intention des auteurs était bien celle de limiter la garantie de l'État à la durée de vie de l'établissement qui, à ce moment-là, était évaluée à quinze ans. En l'occurrence, les auteurs du projet de loi ne semblent pas s'être interrogés sur la durée de vie du Fonds Belval. Ils se contentent en effet de constater à l'exposé des motifs que « le programme d'investissement du Fonds Belval comprend des projets, en partie non encore autorisés par le législateur, dont le financement dépassera l'année 2027 ». La durée de vie de l'établissement semblant en effet être difficile à estimer, le Conseil d'État aurait trouvé logique de fixer une durée maximale pour la garantie à courir à partir de la conclusion de l'emprunt.

Enfin, le Conseil d'État constate que l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 25 juillet 2002 autorise le Fonds Belval « à conclure un ou plusieurs emprunts ou se faire ouvrir auprès d'un établissement bancaire plusieurs crédits jusqu'à concurrence du montant total des investissements prévus par les lois respectives autorisant ces investissements ». Ensuite, l'article 3, alinéa 3, de la même loi définit un plafond pour les emprunts et ouvertures de crédit en fonction du « montant total des différents investissements faisant l'objet des lois respectives et rentrant dans la mission de l'Établissement ». À la lumière de la modification proposée par les auteurs du projet de loi à l'article 2, alinéa 1^{er}, les dispositions en question excluraient cependant désormais des deux plafonds les projets d'infrastructures qui engendrent un coût inférieur à quarante millions d'euros et qui, à ce titre, ne feront plus l'objet d'une autorisation par le législateur. Le Conseil d'État ignore si tel a été l'intention des auteurs du projet de loi. Si ce n'est pas le cas, il conviendra de reformuler les dispositions susvisées. Le Conseil d'État pour sa part ne peut s'empêcher de constater que le dispositif actuellement en vigueur a une logique intrinsèque qui risque d'être mise à mal par le projet de loi sous rubrique.

Article 3

L'article sous examen vise à compléter l'article 3 de la loi précitée du 25 juillet 2002 par un nouvel alinéa d'après lequel « [l]e Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes ». La disposition précise encore que « [c]ette exemption ne s'applique pas toutefois aux salaires des greffiers et conservateurs des hypothèques ».

L'exposé des motifs du projet de loi rappelle qu'une telle disposition avait déjà été insérée dans le projet de loi n° 4899 devenu la loi précitée du 25 juillet 2002, mais que celle-ci avait été supprimée suite à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis du 16 avril 2002. Tout en constatant qu'une telle disposition figurait déjà dans des lois organiques d'autres établissements publics, le Conseil d'État avait demandé aux auteurs d'omettre la disposition en question au motif que les communes concernées allaient encourir un certain nombre de dépenses, alors qu'une contrepartie financière faisait défaut.

Les auteurs du projet de loi avancent désormais un certain nombre d'arguments pour justifier l'exemption du Fonds Belval de tout impôt et taxe au profit de l'État et des communes. Ils mettent plus particulièrement en avant les nombreuses retombées économiques que les investissements opérés par le Fonds Belval auraient eues pour les communes concernées.

Le Conseil d'État constate qu'une disposition du type de celle qui est proposée en l'occurrence figure, en effet, dans de nombreuses autres lois relatives à l'organisation d'établissements publics. Il prend par ailleurs acte des explications fournies par les auteurs du projet de loi et marque son accord sur le principe de la disposition proposée.

En ce qui concerne le libellé précis de la disposition, le Conseil d'État formule encore les observations suivantes :

Le libellé retenu par les auteurs du projet de loi est repris de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg qui est, sur ce point, formulée de la façon suivante : « **Art. 33.** Le Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes. Cette exemption ne s'applique pas toutefois aux salaires des greffiers et conservateurs des hypothèques. »

Dans un avis du 10 décembre 2015³, le Conseil d'État avait cependant relevé, dans le contexte de la création du Fonds de résolution luxembourgeois, que : « Le paragraphe 10 prévoit qu'aucun impôt n'est dû par le Fonds. Si cette disposition s'applique également à la taxe sur la valeur ajoutée se pose un problème de conformité avec le droit de l'Union européenne, alors que le système de la TVA relève du droit européen. Aussi le Conseil d'État devrait-il s'y opposer formellement. Il y aurait lieu de limiter l'exemption aux impôts directs [...]. » À l'époque, le Conseil d'État avait été suivi dans ses observations.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs du projet de loi, sous peine d'opposition formelle, de reformuler la disposition en question comme suit :

« Le Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée. »⁴

³ Avis du Conseil d'État n° 51.314 du 10 décembre 2015 sur le projet de loi relative aux mesures de résolution, d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ainsi qu'aux systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs, portant : [...], p. 20.

⁴ Une disposition analogue figure dans les lois citées ci-après :

Loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National ; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie :

« **Art. 10.** Le Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes, excepté la taxe sur la valeur ajoutée. »

Loi modifiée du 13 juillet 1989 portant création d'un établissement public dénommé Parc Hosingen :

« **Art. 8.** L'établissement est exempt de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception des taxes rémunératoires et de la taxe sur la valeur ajoutée. »

Loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général :

« **Art. 44.** Le Centre est exempt de tous droits, taxes et impôts quelconques au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. »

Loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier :

« **Art. 19.** La CSSF est exempte de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée. »

En ce qui concerne la phrase finale du nouvel alinéa, le Conseil d'État se demande si celle-ci n'est pas désuète. Elle ne figure, en effet, pas dans les lois organiques d'autres établissements publics adoptées récemment.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les tirets précédant le texte des articles sont à omettre.

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet sous avis est à reformuler comme 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'État sur le site de Belval-Ouest ».

Article 1^{er}

Le numéro d'article est à faire suivre d'un point final. Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. La phrase liminaire est dès lors à reformuler comme suit :

« L'article 2, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest, est modifié comme suit : ».

Articles 2 et 3

En ce qui concerne l'article 2, le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur le fait qu'il est surfait de remplacer une partie de texte dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot. Ce n'est, en effet, que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages

Loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg et – portant abrogation du cours légal des billets émis par la Banque internationale à Luxembourg et – modifiant l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1895 concernant le paiement des salaires des ouvriers :

« **Art. 3.** [...] (3) La Banque centrale est exempte de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée. »

Loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État :

« **Art. 4.** [...] (2) L'Institut est exempt de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée. »

Loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel :

« **Art. 23.** Le Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes, excepté la taxe sur la valeur ajoutée. »

Loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances :

« **Art. 29** - Le CAA est exempt de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée. »

de texte sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette partie de texte dans son ensemble. En l'occurrence, seul le terme « vingt-cinq » a été remplacé par celui de « cinquante ».

En outre, il y a lieu de noter qu'étant donné que l'intitulé complet de l'acte à modifier a d'ores et déjà été mentionné à l'article 1^{er} de la loi en projet, les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Plus encore, le Conseil d'État relève qu'il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o »,... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière.

Au vu des observations qui précèdent et en se référant, par ailleurs, à celle formulée à l'égard de l'article 1^{er} concernant l'ordre dans lequel les différentes subdivisions de l'article sont à citer, le Conseil d'État demande aux auteurs de faire abstraction de l'article 3 et de reformuler l'article 2 de la manière suivante :

« **Art. 2.** L'article 3 de la même loi est modifié comme suit :

1^o À l'alinéa 3, dernière phrase, le terme « vingt-cinq » est remplacé par celui de « cinquante » ;

2^o À la suite du dernier alinéa est ajouté le nouvel alinéa suivant :

« [...] ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu