

**Projet de loi**

**relatif à la promotion du transport combiné.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(4 février 2014)

Par dépêche du 11 novembre 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et du texte de la Communication de la Commission européenne 2008/C 184/07 à propos des « lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires ».

A ce jour, aucun avis d'une chambre professionnelle n'est parvenu au Conseil d'Etat.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans la logique d'une politique européenne des transports qui respecte davantage les exigences d'une politique globale du développement durable.

Au niveau de l'Union européenne, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2001 à Göteborg a posé les fondements politiques d'un rééquilibrage entre les différents modes de transport. Ensuite, le 12 septembre 2001, le Livre blanc de la Commission européenne sur la politique commune des transports<sup>1</sup> a souligné que le rééquilibrage précité doit se traduire notamment par des mesures qui assurent l'intermodalité des transports de marchandises en général et le transport combiné impliquant les modes ferroviaire et fluvial en particulier.

Il s'agit donc de favoriser à tous les niveaux, européen et national, un transfert modal de la route vers d'autres modes de transport plus respectueux de l'environnement. Pour ce faire, les auteurs du texte se proposent d'encourager l'offre « comodale » du rail et du fluvial pour l'acheminement de conteneurs et de semi-remorques afin d'en améliorer la rentabilité économique et sociale par rapport au transport routier.

Dans une décision commune du Parlement européen et du Conseil en date du 7 juillet 2010 au sujet des orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport, décision reprise dans l'exposé des motifs du projet sous examen, il a été disposé que:

---

<sup>1</sup> Livre blanc, présenté le 12 septembre 2001 par la Commission européenne: « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » [COM(2001) 370 final - Non publié au Journal Officiel].

« (...) les priorités sont les suivantes:

- a) La création et le développement de liaisons et d'interconnexions clés nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement, compléter les chaînons manquants et achever les grands axes, en particulier sur leurs tronçons transfrontaliers, franchir les obstacles naturels et améliorer l'interopérabilité des grands axes; (...)

Un des problèmes majeurs du transport combiné est que, pour des distances moyennes, généralement inférieures à 300 km, les coûts sont supérieurs aux prix du marché valant pour les transports routiers. Ce surplus s'explique par des charges de transbordement importantes, inhérentes à ce type de transport.

Or, le transport des marchandises est un secteur marchand et concurrentiel et les pouvoirs publics ne peuvent pas imposer ou privilégier un mode de transport particulier. D'après l'exposé des motifs, par contre, par le biais d'un système d'aides publiques, « l'efficience réduite en raison des coûts supplémentaires de transbordement », les « surcoûts logistiques » qui sont susceptibles de se présenter, peuvent être contrés sous certaines conditions. Ces subventions ont comme but de favoriser la « massification des flux et [la] compétitivité [du transport combiné] malgré les transbordements supplémentaires par rapport au mode routier ».

Pour le Luxembourg, la traduction de cette stratégie européenne prévoit de conférer des aides publiques aux opérateurs de ce nouveau secteur constitué par le transport intermodal. La situation géographique centrale de notre pays en Europe présente des potentialités de développement intéressantes qui s'inscrivent d'ailleurs dans la stratégie nationale de favoriser le secteur de la logistique.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat considère le développement d'un système cohérent reliant le Luxembourg avec d'autres points intermodaux majeurs sur le continent comme prioritaire avant que soit envisagée l'idée de combiner dans une seule plate-forme virtuelle l'axe de liaison intermodale Port de Mertert-Terminal de Bettembourg avec un ou plusieurs autres centres de transbordement ou points modaux situés dans la Grande Région. Cette approche ne doit pas faire oublier l'importance de la plate-forme de transbordement que constitue l'aéroport de Luxembourg dans le domaine du fret aérien.

En ce qui concerne les fondements juridiques de ces aides, les auteurs du texte se réfèrent aux articles 107 et 93 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat renvoie aux explications détaillées développées dans l'exposé des motifs. Il en est de même pour les conditions de compatibilité de ces aides avec les lignes directrices du marché intérieur européen qui sont fondées sur les critères de nécessité et de proportionnalité des aides. Il incombe notamment aux Etats membres d'établir le bien-fondé des critères d'octroi.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de la note financière jointe aux documents mis à sa disposition. Il constate qu'un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 1.000.000 euros a été inscrit sous l'article budgétaire 20.5.33.10 pour l'année 2013. Le dossier soumis au Conseil

d'Etat reste très laconique sur l'impact budgétaire de la législation en projet. Une programmation stratégique et budgétaire plus détaillée sur plusieurs années, expliquant l'impact prévisible du projet sur le développement du secteur de transport intermodal, d'une part, et le budget de l'Etat, d'autre part, aurait permis de se faire une idée plus précise des efforts futurs nécessaires pour atteindre les objectifs de ce projet ambitieux.

## **Examen des articles**

### *Observations préliminaires*

Dans une optique purement légistique, il est rappelé que les intitulés d'articles doivent être suivis d'un point final.

Pour faciliter la lecture, il y a lieu, avant d'employer un sigle ou acronyme, d'indiquer à l'occasion de la première citation la dénomination exacte, suivie de son abréviation placée entre parenthèses.

### Article 1<sup>er</sup> (3 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de déplacer l'article sous revue pour en faire l'article 3 qui prend l'intitulé: « Art. 3. Dispositions générales. »

A l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'omettre les termes « L'Etat, représenté par le membre du gouvernement » et de commencer la phrase de la manière suivante: « Le ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre » (...) ».

Afin de faire concorder la loi en projet et les lois budgétaires couvrant la période d'application de la loi, le Conseil d'Etat propose de préciser que les aides peuvent seulement être accordées dans la limite des moyens budgétaires disponibles pour le transport ferroviaire et fluvial de marchandises.

En conséquence, l'article devrait prendre la teneur suivante:

« **Art. 3. Dispositions générales.**

Le ministre ayant les Transports dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre », peut accorder des aides en faveur du transport ferroviaire et fluvial de marchandises.

Les aides allouées dans la limite des crédits budgétaires prévus pour le transport ferroviaire et fluvial de marchandises en vertu de la présente loi sont:

- a) les aides au transport ferroviaire intérieur d'UTI;
- b) les aides au transport ferroviaire international d'UTI;
- c) les aides au transport fluvial d'UTI. »

### Article 2

Impropre aux textes normatifs, il convient de remplacer la double conjonction « et/ou » par « ou ».

### Article 3 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de déplacer l'article sous revue pour en faire l'article 1<sup>er</sup> qui prend l'intitulé: « Art. 1<sup>er</sup>. Champ d'application. »

Dans le texte de ce nouvel article 1<sup>er</sup>, il est proposé d'expliquer l'abréviation UTI et d'écrire à la deuxième ligne: « (...) d'acheminer les unités de transport intermodal (UTI) par chemin de fer (...) ».

Pour des raisons de sécurité juridique, à la dernière ligne, il faut remplacer l'adverbe « respectivement » par la conjonction « ou ».

### Article 4

La double conjonction « et/ou », utilisée deux fois dans la première phrase, est à omettre car impropre aux textes normatifs.

Les locutions ou mots en anglais sont à écarter dans les textes normatifs. Il en est ainsi de l'anglicisme « hub » qui devrait être remplacé en l'occurrence par les termes « centre de transbordement », « plate-forme de correspondance » ou « point nodal ». Par ailleurs, il échet de remplacer l'adverbe « respectivement » par la conjonction « ou ».

Comme l'emploi du verbe « pouvoir » à la fin de la première phrase peut prêter à des interprétations équivoques, il est proposé de remplacer l'expression « peuvent faire l'objet » par celle de « font l'objet ».

Dans la deuxième phrase, les auteurs du texte lient l'octroi de l'aide aux « modalités prévues par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne ». Or, les lignes directrices visées constituent une base de référence utile, certes, mais ne sauraient lier le Luxembourg de quelque manière que ce soit, étant donné qu'elles sont dénuées de tout caractère juridiquement obligatoire. Si toutefois le législateur luxembourgeois entend s'en inspirer utilement, il faut détailler dans le texte en projet les mesures précises qu'il envisage de prendre.

Le Conseil d'Etat constate que la deuxième partie de la même phrase prévoit que « le mode de financement étatique de l'aide est arrêté par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ladite disposition, car cette façon de procéder est contraire à la Constitution et plus particulièrement à l'article 99, selon lequel aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale, et à l'article 103, qui prévoit qu'aucune gratification à charge du trésor ne peut être accordée qu'en vertu de la loi. Dès lors et d'après l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, il échet de fixer la finalité, les conditions et les modalités dans la loi, si le détail doit être réglé par la voie réglementaire. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs encore rappelé cette exigence dans un arrêt récent du 29 novembre 2013<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle, arrêt du 29 novembre 2013, n° 108/13 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886).

## Article 5

La première phrase dispose que « Tout service régulier international partant ou aboutissant à un terminal intermodal situé sur le réseau ferré luxembourgeois ou à un port fluvial luxembourgeois peut faire l'objet d'une aide ». Vu l'imprécision du terme « régulier », le Conseil d'Etat demande d'enrayer cette disposition par l'indication d'une fréquence minimale à prévoir dans le texte. Les mots « partant ou aboutissant à » sont du point de vue grammatical impropres et à remplacer par « au départ ou à l'arrivée de ». L'expression « peut faire l'objet » est à son tour à remplacer par « fait l'objet ».

A la deuxième phrase, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à l'article 4 quant au caractère juridiquement non contraignant des lignes directrices de la Commission européenne et à l'effet des réserves de la loi énoncées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui exigent l'existence d'une disposition législative formelle, spécifiant la finalité, les conditions et les modalités dans lesquels un règlement grand-ducal peut être pris. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la révision du texte en question pour tenir compte des exigences constitutionnelles.

## Article 6

L'article porte sur la forme de l'aide et ne soulève pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat qui, pour des raisons de style, propose toutefois le libellé suivant :

« L'aide est allouée sous forme de subventions directes ».

## Article 7

L'article traite des modalités d'octroi des aides de l'Etat et prévoit les mesures envers les bénéficiaires, ne respectant plus ces conditions d'octroi, ainsi que l'obligation de remboursement partiel ou total des subventions versées en capital à leur profit.

Pour une meilleure lisibilité du texte, il aurait été préférable de déterminer dans des articles distincts la procédure de demande et les critères d'octroi des aides, d'une part, et les conditions de perte du bénéfice ainsi que les modalités de restitution des aides indûment perçues, d'autre part.

La loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles peut servir de modèle pour un nouvel agencement de la loi en projet en ce sens. Elle établit dans son article 11 la procédure de la demande, et à son article 12 la procédure d'examen des demandes, et fixe à l'article 15, les cas de perte du bénéfice et la restitution de l'aide versée.

Du point de vue légistique, dans cet article et à l'article qui suit, il faut écrire « Ministre » avec une minuscule.

A la dernière phrase de l'alinéa 2, les auteurs du texte entendent déléguer au pouvoir exécutif le droit de préciser les conditions et modalités pour l'octroi des aides prévues dans la loi sous examen. Le Conseil d'Etat

renvoie aux considérations exprimées à l'endroit de l'article 4 et, partant, s'y oppose formellement. En aucun cas, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder d'une disposition prévoyant que la décision du ministre repose sur les critères précisés dans l'appel à candidatures.

A la dernière ligne des alinéas 4 et 5, le renvoi à des dispositions concernant « le remboursement total ou partiel de l'aide versée, selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal » est contraire aux dispositions de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'alinéa 2 et s'oppose par conséquent formellement auxdites dispositions.

#### Article 8

Cet article retient le principe du cumul des aides. Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi n'ont pas prévu une limitation formelle et objective du cercle des bénéficiaires ainsi que des dispositions de cumul ou de non cumul des aides instituées par la loi en projet avec d'autres aides et régimes d'aides.

Il propose d'intégrer les dispositions de l'article sous revue dans l'article 7, tout en s'inspirant du modèle retenu pour la loi précitée du 18 février 2010.

#### Article 9

Cet article, qui fait référence à l'article 496 du Code pénal et prévoit des peines à l'égard des personnes ayant obtenu des aides sur base d'informations sciemment inexacts ou incomplètes, ne suscite pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 10

Le Conseil d'Etat propose de donner l'intitulé suivant à l'article en projet: « Art. 9. Dispositions finales. »

Si les auteurs du projet suivent la suggestion du Conseil d'Etat faite à l'endroit de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, il y aura lieu de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous revue, celui-ci étant devenu superfétatoire.

Dans la mesure où l'effet rétroactif de la loi en projet s'opère dans l'intérêt des opérateurs de transports combinés et n'affecte pas les intérêts des tiers, l'alinéa 2 de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation, quitte à ce que le Conseil d'Etat se demande comment une telle rétroactivité peut être rendue opérationnelle en pratique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 février 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen