

Projet de loi

ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique

Avis du Conseil d'État

(15 décembre 2017)

Par dépêche du 26 juillet 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique. Par rapport aux plans quinquennaux précédents, il innove « par le fait qu'il veut faciliter l'accès aux investissements », promouvoir « la digitalisation des acteurs du secteur tourisme » et « mettre davantage l'accent sur le soutien aux acteurs se situant en milieu rural ». Il est en outre prévu de subventionner les investissements qui se rapportent au « design for all » et de créer une base légale « pour venir en aide aux sinistrés de catastrophes naturelles » relevant du secteur du tourisme. Enfin, seront poursuivis les efforts dans les domaines de l'organisation, de la formation et du marketing touristiques. Une enveloppe budgétaire globale de 60 millions d'euros est prévue pour le financement de ces projets.

Le Conseil d'État constate que la loi en projet établit des charges grevant le budget pour plus d'un exercice et un régime d'aides au profit des investisseurs publics et privés. Or, les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et les subventions en capital relèvent des matières réservées à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution.

En vertu d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, intervenu postérieurement à l'avis du Conseil d'État du 4 décembre 2012 sur le projet de

loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un neuvième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter, dans une telle matière, de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

La volonté du Constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que, même dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels (restent) du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire ». À cet effet, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, exige le renvoi au règlement par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous examen comprend plusieurs dispositions qui renvoient au pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Les auteurs entendent ainsi attribuer au pouvoir réglementaire le pouvoir de fixer, entre autres, les critères et les modalités du subventionnement.

Au regard de la teneur de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, les dispositions précitées ne correspondent pas à la volonté du Constituant selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent du domaine de la loi formelle.

Afin de rencontrer les oppositions formelles qu'il sera amené à formuler dans le cadre de son examen des articles, le Conseil d'État recommande d'intégrer, dans le corps du texte de la loi en projet, les critères établis dans le cadre des projets de règlement grand-ducal lui soumis pour avis (cf. également avis du Conseil d'État, n° 52.333-52.338).

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application du projet de loi sous rubrique. Le Conseil d'État demande, aux points 1, 5 et 6, de supprimer la référence à la

Ville de Luxembourg, pour être superfétatoire, étant donné que ces dispositions s'appliquent, selon leur libellé, aux « communes ». De plus, le Conseil d'État rappelle que, dans les textes législatifs et réglementaires, il y a lieu d'éviter de désigner nommément des personnes physiques ou morales de droit privé. Ainsi, il demande de revoir la formulation « et le Luxembourg City Tourist Office asbl ». Le Conseil d'État suggère d'utiliser la formule plus générale employée par les auteurs à l'article 1^{er}, point 7, et d'écrire « [...] et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme », et de supprimer les références aux associations sans but lucratif membres des offices régionaux de tourisme ainsi que les références à la Luxembourg City Tourist Office asbl.

Au point 9, les auteurs introduisent une nouvelle disposition par rapport aux plans quinquennaux antérieurs permettant au Gouvernement « la mise en œuvre de programmes de classifications officielles ou de certification de la qualité de service, reconnus par le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions [...] ». Plus loin, à l'endroit de l'article 8, il est précisé que la violation « de plusieurs critères essentiels sur base desquels une classification officielle a été attribuée » peut justifier le refus d'une aide étatique, voire le remboursement d'une aide. Le Conseil d'État tient à préciser dans ce contexte que les auteurs ne pourront pas se référer au point 9 de l'article sous rubrique pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 8. Le Conseil d'État relève qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre légal et réglementaire définissant une classification officielle, le projet de loi n° 7062 étant encore en voie d'instance. Sur le site internet officiel du Gouvernement, il est fait référence à un système européen élaboré par la « Hotelstars Union » qui, cependant, n'a aucune base légale.

Le point 11, s'inspire de la loi française du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Le Conseil d'État donne pourtant à considérer que l'article 9 du projet de loi n° 7140 prévoit des dispositions similaires au bénéfice des petites et moyennes entreprises devant remédier aux dommages causés par des calamités naturelles.¹ Le Conseil d'État se demande comment la loi en projet sous rubrique, qui s'adresse également à des petites et moyennes entreprises, s'articulera avec le projet de loi n° 7140

¹ Projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation 1) des articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; et 2) de l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie :

« Art. 9. Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles (1) Des aides destinées à remédier aux dommages causés par les séismes, les glissements de terrain, les inondations, les tornades, les ouragans et les feux de végétation d'origine naturelle peuvent être accordées pour autant que les conditions énoncées ci-après soient remplies: a) Le Gouvernement en conseil a reconnu officiellement l'événement comme une calamité naturelle; et b) il existe un lien de causalité direct entre la calamité naturelle et le préjudice subi par l'entreprise concernée. (2) Les aides relevant de ces régimes sont octroyées dans les quatre années qui suivent la survenance de l'événement. (3) Les coûts résultant du préjudice subi comme conséquence directe de la calamité naturelle, tels qu'évalués par un expert indépendant agréé, constituent les coûts admissibles. Ce préjudice peut inclure les dommages matériels causés aux actifs tels que les bâtiments, les équipements, les machines ou les stocks. Le préjudice matériel est calculé sur la base du coût de réparation de l'actif concerné ou de la valeur économique qu'il avait avant la survenance de la calamité. Il n'excède pas le coût de la réparation ou la baisse de la juste valeur marchande causée par la calamité, c'est-à-dire la différence entre la valeur du bien immédiatement avant la survenance de la calamité et sa valeur immédiatement après celle-ci. (4) L'aide et les autres sommes éventuellement perçues comme indemnisation du préjudice, notamment au titre de polices d'assurance, n'excèdent pas 100 pour cent des coûts admissibles. »

précité. S'il est nécessaire de maintenir la disposition sous rubrique dans le texte de la loi en projet, le Conseil d'État demande de reprendre les éléments pertinents des dispositions précitées du projet de loi n° 7140 dans le corps du texte de la loi en projet sous revue. De plus, étant donné que l'attribution d'une aide financière est une matière réservée à la loi en vertu de l'article 103 de la Constitution et considérant le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, le Conseil d'État tient à rappeler que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Le projet de loi sous revue n'établit cependant aucun « objectif des mesures d'exécution » et aucune condition à laquelle elles seront soumises. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte du point 11 sous avis.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 dispose, entre autres, que l'aide financière « aux groupements d'intérêt économique » (GIE) « œuvrant en faveur du tourisme pour l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique » est allouée sous forme de subventions en capital avec un plafond maximal de 50 pour cent du montant total susceptible d'être subventionné. Cet article est toutefois incohérent par rapport à l'article 5 qui s'adresse aux investisseurs privés et qui, pour la même mission, ne fixe aucun plafond maximal pour les GIE, tout en réservant à un règlement grand-ducal le soin de définir des critères (voir observations du Conseil d'État à l'endroit de l'article 5). Le même constat s'impose d'ailleurs par rapport aux fondations, fédérations et associations sans but lucratif qui peuvent obtenir des aides en vertu de l'article 3 sous rubrique, mais qui, en vertu de leur statut, peuvent également être considérées comme étant des « investisseurs privés » relevant du champ d'application de l'article 5.

Dans la mesure où les GIE peuvent être constitués « entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé »² et considérant que les fondations, fédérations et associations sans but lucratif peuvent, en vertu de leur statut, être considérées comme étant des investisseurs privés, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de clarifier les dispositions qui leur seront applicables.

De même, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, demande, sous peine d'opposition formelle, de déterminer clairement les critères et les modalités applicables pour pouvoir bénéficier du subventionnement prévu dans le cadre de l'article sous revue.

² Cf. loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique.

Article 4

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, demande, sous peine d'opposition formelle, de déterminer clairement les critères et les modalités applicables pour pouvoir bénéficier « à titre exceptionnel » du subventionnement prévu dans le cadre de l'article sous revue.

Article 5

L'article 5 dispose que l'aide financière aux investisseurs privés ou aux groupements d'intérêt économique est allouée sous forme de subventions en capital et qu'un règlement grand-ducal fixe les critères et modalités d'allocation. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, s'oppose formellement aux dispositions de l'article 5, alinéa 2.

De plus, en ce qui concerne les groupements d'intérêt économique, il réitère son opposition formelle motivée à l'endroit de l'article 3.

Article 6

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, s'oppose formellement au libellé de l'article 6, alinéa 2 (cf. également avis du Conseil d'État, n°52.333-52.338).

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande de se référer de façon explicite aux lois visées par les auteurs et ayant autorisé le Gouvernement à subventionner l'exécution de « plans quinquennaux antérieurs ».

Au paragraphe 2 de l'article 7 sous revue, il est précisé que « la présente loi n'ouvre aucun droit à l'obtention d'une subvention de l'État » et que « l'attribution des subventions dépendra de l'analyse effectuée par l'autorité de décision [...] ». Tout en renvoyant à ses considérations générales et à son observation formulée à l'endroit de l'article 10, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2 dans sa forme actuelle et demande aux auteurs d'intégrer dans le corps du texte de la loi les dispositions pertinentes des projets de règlement grand-ducal qui définissent les critères selon lesquels l'autorité de décision prendra ses décisions. De plus, le Conseil d'État demande de préciser dans la loi en projet « l'autorité de décision » visée par les auteurs.

Article 8

Le paragraphe 1^{er} de l'article 8 pose problème à plusieurs égards : premièrement, le Conseil d'État demande de renvoyer de manière précise aux articles visés de la loi modifiée du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie et de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping qui peuvent motiver un refus ou le remboursement de la subvention, afin qu'aucune ambiguïté ne subsiste quant aux obligations à respecter par les exploitants. Cette remarque vaut également pour la formulation « la violation [...] de plusieurs critères essentiels sur base desquels une classification

officielle a été attribuée ». De quels critères essentiels, voire de quelle classification s'agit-il ?

Deuxièmement, le Conseil d'État réitère son observation formulée à l'endroit de l'article 1^{er}, point 9. En effet, étant donné qu'à l'heure actuelle il n'existe aucune « classification officielle », il n'y a aucune base légale qui permettrait l'octroi, le refus ou le remboursement d'une aide allouée dans le cadre de la présente loi en projet.

Troisièmement, au point 2 du paragraphe sous revue, le Conseil d'État ne comprend pas la formulation « d'exiger à l'encontre de l'exploitant pour un ou plusieurs de ses établissements d'hébergement concernés ». Selon l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, le texte vise les exploitants de campings, tout comme les exploitants d'hôtels. Or, en se référant aux exploitants d'« établissements d'hébergement », les auteurs limitent le champ d'application du point 2 sous revue aux exploitants d'hôtels, étant donné que la définition relative aux exploitants d'un établissement d'hébergement donnée par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, ne vise que l'activité commerciale consistant à louer des chambres équipées, et non les campings.³ Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, au projet de loi n° 7062, qui se trouve encore en voie d'instance législative et qui prévoit, à l'endroit de son article 30, une modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 voulant justement intégrer les emplacements de camping dans son champ d'application.⁴ Ainsi, vu ce qui précède, le Conseil d'État s'interroge si les auteurs ont vraiment voulu limiter le champ d'application du paragraphe 1^{er}, point 2, sous rubrique, aux exploitants d'un établissement d'hébergement. Si tel est le cas, il y a lieu de le préciser, ceci d'autant plus que l'alinéa 1^{er} renvoie à la loi précitée du 11 juillet 1957. Si tel n'est pas le cas, il ne suffit pas d'utiliser les termes « l'exploitant [...] [d']établissements d'hébergement », mais il y a lieu de préciser que la disposition s'applique également aux exploitants de campings.

De plus, le Conseil d'État est à se demander si la formulation « d'exiger à l'encontre de l'exploitant pour un ou plusieurs de ses établissements d'hébergement concernés » signifie qu'un exploitant risque également de

³ cf. article 2 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales :

« exploitant d'un établissement d'hébergement »: l'activité commerciale consistant à 1) louer des chambres équipées; 2) offrir aux locataires des petits déjeuners, plats cuisinés et repas à consommer sur place ou à emporter; 3) vendre, à titre accessoire, des boissons alcoolisées et non alcoolisées dans les limites autorisées par la législation sur le cabaretage et à consommer sur place par les locataires.

⁴ cf. projet de loi n° 7062 :

« Art. 30. Modification de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

La loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales est modifiée comme suit:

1. à l'article 2, le point 19 est remplacé par:

« 19 « exploitant d'un établissement d'hébergement »: l'activité commerciale consistant à 1) louer des chambres équipées, des immeubles ou des emplacements de camping à des personnes de passage; 2) offrir à titre accessoire aux locataires des petits-déjeuners, plats cuisinés et/ou repas à consommer sur place ou à emporter; 3) vendre, à titre accessoire, des boissons alcoolisées et non alcoolisées dans les limites autorisées par la législation sur le cabaretage et à consommer sur place par les locataires. »

perdre des aides lui allouées pour un établissement autre que celui pour lequel il n'a pas respecté toutes ses obligations ? Si une aide se compose de plusieurs éléments pour lesquels un investisseur peut toucher une subvention aux termes de la loi en projet, est-ce que l'aide totale devra être remboursée ou seulement la partie à laquelle la violation d'une des obligations précitées se réfère ?

Vu l'insécurité juridique qui résulte de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 8, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur actuelle.

Article 9

Sans observation.

Article 10

À l'article 10 sous rubrique, qui s'inspire de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes, le Conseil d'État demande de préciser quels sont les « ministres compétents » et quelle est la « commission compétente » visés par les auteurs. Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, à son observation formulée à l'endroit de l'article 7, paragraphe 2, de la loi en projet.

Si le texte sous examen vise plusieurs ministres appelés à décider conjointement de l'exclusion d'une personne, il est en contradiction avec l'article 8 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal qui dispose que les affaires, qui concernent plusieurs départements, sont décidées par le Conseil de gouvernement. Le Conseil d'État devrait alors s'y opposer formellement au regard de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui confère au Grand-Duc et non au législateur le pouvoir de régler l'organisation de son gouvernement.

Article 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...).

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ». Toutefois, la référence à un premier point s'écrit « point 1^o » sans l'ajout des lettres « er » en exposant.

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. Ainsi il faut écrire, à titre d'exemple : « l'article 1^{er}, point 1^o », et non « 1^{er} point de l'article 1^{er} ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire 60 000 000 euros.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire : « [...] visés à l'article 1^{er}, points 2 à 6 et 8 à 11 [...] »

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, les auteurs renvoient à la loi du 25 avril 1970 modifiant et complétant la loi du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie. Or, il s'agit là d'un acte exclusivement modificatif qui n'existe pas à titre autonome dans l'ordonnement juridique et, partant, aucune référence n'est censée y être faite dans les autres textes normatifs. Il y a donc lieu de se référer au texte originel auquel le texte modificatif se rapporte, en l'occurrence, la loi modifiée du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 15 décembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes