

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif

Avis du Conseil d'État

(15 décembre 2017)

Par dépêche du 1^{er} août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique.

Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Sports, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 10 octobre 2017.

L'avis du Syvicol a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 17 novembre 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis autorise le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif dont l'enveloppe financière s'élève à 120 millions d'euros.

Cet onzième programme quinquennal, tout en constituant, selon l'exposé des motifs, « une suite logique dans la planification de l'infrastructure sportive nationale depuis 50 ans », fait état de l'évolution de la conception et de la pratique du sport : celle-ci dépasse désormais la logique du sport de compétition d'un côté, et du sport populaire de l'autre, pour s'orienter vers une philosophie où le bien-être, la promotion de la santé et le loisir sont prédominants et qui implique une pratique plus flexible et moins conventionnelle du sport.

L'extension du champ d'application du programme quinquennal d'équipement sportif qui, pour la première fois, prévoit également le subventionnement des zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants, est à considérer dans ce même ordre d'idées. L'exposé des motifs renvoie à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, qui instaure un cadre de référence national comprenant un descriptif des objectifs généraux et des principes pédagogiques fondamentaux pour l'action des services d'éducation et d'accueil pour enfants. À l'avenir, ceux-ci devront être aménagés de sorte à prévoir des zones multifonctionnelles accessibles librement aux enfants, dont

notamment une zone de motricité. Le ministère des Sports entend participer au financement de ces zones dans le cadre du projet de loi sous examen.

Tout en comprenant la démarche du Gouvernement de promouvoir la motricité des enfants dès le plus jeune âge, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité de procéder à ces investissements par le biais du programme quinquennal d'équipement sportif. Cette façon de procéder risque de constituer un précédent et de mener à un éparpillement des moyens dudit programme. Le Conseil d'État estime qu'il serait plus utile d'effectuer ces investissements par le biais du ministère compétent, en l'occurrence le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

En ce qui concerne la nécessité et l'opportunité de cet onzième programme quinquennal d'équipement sportif, celles-ci sont explicitées à l'exposé des motifs du projet de loi sous examen, qui met en avant les arguments de la croissance de la population et de l'évolution du nombre des élèves ainsi que de la progression des disciplines et pratiques sportives pour constater un besoin croissant en infrastructures et installations sportives. Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, ce nouveau programme « aspire à réaliser ce qui est nécessaire et ne stimulera certainement pas des ambitions démesurées ».

La liste prévisionnelle des projets comprend jusqu'à présent quelques trente-trois projets, dont notamment des centres sportifs, des halls des sports, des halls multi- et omnisports, des piscines, des terrains de football avec vestiaires, un stand de tir ainsi qu'un nouveau stade d'athlétisme à Differdange.

Le Conseil d'État s'abstient de commenter les différents projets, mais se permet deux remarques :

La première remarque a trait au Stade national de football et de rugby à Luxembourg dont la deuxième tranche de financement est inscrite dans cet onzième programme quinquennal et qui permettra de doter le Luxembourg d'un nouveau stade national de football et de rugby.

Dans ce contexte, le Conseil d'État se demande si, suite à la disparition de l'actuel stade de football et d'athlétisme situé route d'Arlon, et en l'absence d'un projet afférent énuméré dans la liste faisant partie de l'exposé des motifs, il est prévu d'assurer la réalisation d'une nouvelle infrastructure nationale d'athlétisme pour parer aux besoins de ce sport.

La seconde remarque concerne le projet d'un vélodrome qui, comme le Conseil d'État l'avait fait remarquer dans son avis du 12 juillet 2013 concernant le projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif (doc. parl. 6559²), « figurait pour la première fois dans le huitième programme quinquennal d'équipement sportif, qui a fait l'objet de la loi du 8 novembre 2002 autorisant le Gouvernement à subventionner un huitième programme quinquennal d'équipement sportif et modifiant l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1997 concernant le septième programme quinquennal d'équipement sportif. Des crédits budgétaires *ad hoc* avaient été réservés, huit millions « restent acquis » d'après la formule des auteurs du présent projet, un million de dépenses pour frais d'études, sans compter les dépenses budgétaires de la Ville de Luxembourg, a déjà été dépensé pour ce

projet, qui n'a jamais vu le jour. Le Gouvernement serait bien avisé d'accélérer les travaux pour proposer un nouveau projet pour la réalisation d'une infrastructure nécessaire voire indispensable pour le développement du sport cycliste ». Le Conseil d'État prend note que le Gouvernement vient d'annoncer des initiatives concrètes allant dans ce sens, mais constate qu'aucun projet afférent ne figure dans la liste faisant partie de l'exposé des motifs.

Dans son avis précité du 12 juillet 2013, le Conseil d'État avait, par ailleurs, exprimé le souhait de disposer de plus de données « concrètes et détaillées » concernant « l'exécution des précédents programmes ». Dans ce contexte, la banque de données de l'infrastructure sportive nationale, créée par la loi du 11 février 2014 autorisant le Gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif, devrait permettre, à l'avenir, d'établir des bilans détaillés concernant l'exécution des précédents programmes et ainsi de contribuer à un meilleur suivi et à une transparence accrue dans ce domaine.

Le Conseil d'État constate que la loi en projet, en autorisant le Gouvernement à subventionner les équipements sportifs pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022 inclus, établit des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un an. 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 précité du 12 juillet 2013, 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-Duc¹.

Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016², « [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 »³. À cet

¹ Cour constitutionnelle, 29 novembre 2013, arrêt n° 108/13.

² Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

³ Doc. parl. n° 6894⁴

Point V : Travaux en commission

« La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières

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, les seuils, les critères de plafonnement, les modalités de restitution ainsi que les périodes minimales de service.

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 d'apprécier la conformité des dispositions précitées aux articles 32, paragraphe 3, 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État a procédé à un examen des dispositions du règlement d'exécution du projet de loi sous avis, en l'occurrence, le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de l'aide financière de l'État en faveur des projets subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipement sportif (avis n 52.353). Selon l'appréciation du Conseil d'État, les dispositions des articles 3, 6 à 9, 11, 12, alinéas 2, et 14 à 17 du projet de règlement précité, relèvent du domaine de la loi. Afin de se conformer aux exigences constitutionnelles ci-avant, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que ces dispositions soient intégrées dans le projet de loi sous avis. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen prévoit pour la première fois le subventionnement des zones de motricité dans les services d'éducation et

réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. 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 ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution. Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire. Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution. »

Point VI : Commentaire de l'article unique

« ... la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'État, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007. »

d'accueil pour enfants. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales.

Au point 4, il convient de supprimer les termes « continuer à », car superfétatoires.

Article 2

Selon l'article sous avis, le nouveau programme d'équipement sportif se réfère non seulement, comme par le passé, au programme directeur de l'aménagement du territoire, mais, pour la première fois, également au concept intégré pour le sport au Grand-Duché de Luxembourg, élaboré par le Comité olympique et sportif luxembourgeois en 2014. Le Conseil d'État, tout en reconnaissant l'utilité du concept intégré pour le sport, souligne qu'il est inapproprié pour un texte de loi de se référer à un document qui n'a aucune base légale.

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er}, il est prévu que « les critères et modalités appliqués pour ce subventionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et exige, sous peine d'opposition formelle, que les critères et modalités soient intégrés dans le projet de loi sous avis. Si toutefois les auteurs visent par le terme « modalités » des dispositions d'ordre purement procédural, il y aura lieu de le mentionner dans le projet de loi sous examen. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État pourrait se déclarer d'accord que celles-ci soient fixées par voie de règlement grand-ducal.

L'article sous avis prévoit, par ailleurs, que dorénavant seulement les projets de réalisation d'une certaine envergure doivent figurer sur une liste à arrêter par règlement grand-ducal. À l'instar des travaux de maintien et de rénovation d'installations sportives en place ne répondant pas au seuil de rénovation de grande envergure, les dotations pour les projets de réalisation de faible envergure seront fixées annuellement par la loi budgétaire.

À l'alinéa 3, le projet de loi sous avis prévoit qu'un règlement grand-ducal définit les seuils en dessous duquel un projet de réalisation est considéré de faible envergure ainsi qu'à partir duquel un projet de rénovation est considéré de grande envergure. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et exige, sous peine d'opposition formelle, que ces seuils soient définis par la future loi.

Article 3

À l'alinéa 3, il est prévu que la dépense subsidiable relative à la partie « sport » de chaque type d'équipement multifonctionnel peut être plafonnée selon des critères à arrêter par règlement grand-ducal, de même que les taux de subventionnement spécifiques pour les projets d'équipement sportif réalisés sous forme d'un partenariat public-privé.

Dans la même lignée, les auteurs renvoient, à l'alinéa 4, au pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour fixer les critères de plafonnement de la dépense subsidiable relative à la réalisation et à l'équipement des zones de motricité.

En renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'intégrer dans la future loi les critères de plafonnement relatifs à la partie « sport » ainsi qu'à la réalisation et à l'équipement des zones de motricité.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État constate qu'une disposition analogue à celle de l'alinéa 3 figure d'ores et déjà à l'article 3 de la loi du 11 février 2014 autorisant le Gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif, sans qu'un tel règlement grand-ducal n'ait été pris à ce jour et se demande s'il ne peut pas, de toute façon, être fait abstraction de cette disposition.

Article 4

L'article sous avis prévoit qu'à titre exceptionnel et sur proposition motivée du ministre compétent, le Gouvernement peut octroyer, en complément aux subventions déterminées à l'article 3, « des aides supplémentaires spéciales pour des centres nationaux ». Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis ne prévoit pas les critères selon lesquels de telles aides supplémentaires peuvent être octroyées par le Gouvernement. Étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que ces critères soient prévus dans la loi en projet.

Article 5

À l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, il est prévu que les modalités d'allocation des aides « peuvent être déterminées par le Ministre ayant les Sports dans ses attributions dans le cadre d'une convention avec les communes, les syndicats intercommunaux, les organisations sportives et les promoteurs privés. ». Cette solution revient à laisser le Gouvernement régler, dans des conventions, les modalités selon lesquelles les aides sont allouées. Dans une matière réservée à la loi, le Gouvernement ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir aussi étendu pour conférer des droits ou imposer des obligations. Le projet de loi sous avis doit ainsi définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que ces modalités soient réglées dans la future loi.

Par analogie à son observation relative à l'article 2, si les auteurs visent par le terme « modalités » des dispositions d'ordre purement procédural, il y aura lieu de l'indiquer dans la disposition sous avis. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État pourrait se déclarer d'accord que celles-ci soient fixées par voie de règlement grand-ducal afin d'encadrer les conventions à conclure.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la terminologie utilisée à l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis, à savoir « peuvent être déterminées », ouvre la voie à l'arbitraire. Ainsi, le Conseil d'État propose de remplacer cette terminologie par celle de « sont déterminées ».

Finalement, afin d'éviter toute discussion en ce qui concerne la compétence des juridictions administratives ou judiciaires en cas de litige naissant de l'application d'une telle convention, le Conseil d'État préconise

de ne pas avoir recours à des conventions. Dans l'hypothèse visée, une décision administrative serait d'ailleurs plus adéquate, étant donné que les conventions visées ne feront certainement pas l'objet de négociations entre parties, mais auront nécessairement la nature de contrats d'adhésion.

L'alinéa 2 prévoit que les subventions sont à restituer entièrement ou en partie à l'État lorsque le bénéficiaire abandonne, cède ou aliène l'installation sportive ou partie de l'installation, ou encore s'il modifie fondamentalement l'utilisation par rapport aux modalités retenues. L'alinéa ne distingue ainsi pas clairement entre les hypothèses où la subvention serait à rembourser entièrement, et celles où elle ne le serait qu'en partie. De l'avis du Conseil d'État, le projet de loi sous avis devrait distinguer de manière précise entre ces deux cas de figure.

À l'alinéa 3, il est prévu que les « modalités de restitution des subventions ainsi que les périodes minimales de service des installations sont arrêtées par règlement grand-ducal ». Au regard de ses considérations générales, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis et demande d'inclure, dans le projet de loi sous examen, les modalités de restitution ainsi que les périodes minimales de service.

Par analogie à son observation relative à l'article 2, si les « modalités de restitution » visées à l'alinéa 3 de l'article sous examen sont d'ordre purement procédural, il y aura lieu de l'indiquer dans la disposition sous avis. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État pourrait se déclarer d'accord que celles-ci soient fixées par voie de règlement grand-ducal.

Article 6

Sans observation.

Article 7

À l'alinéa 2, il est fait mention des critères d'éligibilité du dixième programme quinquennal. Or, s'agissant en l'espèce du onzième programme quinquennal, il y a lieu de remplacer le terme « dixième » par « onzième ».

L'alinéa 3 est superfétatoire au vu de l'autorisation du Gouvernement de subventionner les équipements sportifs pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022 inclus, figurant déjà à l'article 1^{er} du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les tirets suivant les formes abrégées « **Art.** » et les numéros d'article sont à omettre.

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

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure,

d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois).

Préambule

Contrairement aux projets de règlement grand-ducal, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi, pour lesquels le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation, c'est-à-dire juste avant de les soumettre à la signature du Grand-Duc.

Formule de promulgation

Contrairement aux projets de règlement grand-ducal, qui doivent obligatoirement être munis d'une formule exécutoire, il y a lieu de faire abstraction de la formule de promulgation dans les projets de loi.

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