

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les aides en rapport avec la promotion du transport fluvial et le développement des infrastructures fluviales

Avis du Conseil d'État

(24 juillet 2018)

Par dépêche du 6 mars 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

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

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 3 juillet 2018.

Considérations générales

L'article 13 de la loi du 23 décembre 2016 concernant la gestion du domaine public fluvial prévoit, d'une part, une aide financière afin de promouvoir le transport par voies navigables et, d'autre part, une aide en faveur de projets ou programmes qui ont pour but la création, le développement, l'amélioration ou la réorientation des activités ou des infrastructures du domaine public fluvial. Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déterminer les bénéficiaires des aides, les modalités de leur attribution ainsi que les montants accordés.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs précisent que la navigation reste le mode de transport le plus respectueux en matière de ressources et de protection de l'environnement. Les voies de navigation intérieure peuvent considérablement contribuer à un système de transport durable en réduisant l'encombrement des routes et la pollution sonore liée aux autres modes de transport. Compte tenu de l'augmentation continue du volume du transport de marchandises, un rôle important est réservé au transport fluvial qui dispose de capacités libres pour absorber ce trafic issu notamment des plus grands ports maritimes. Des initiatives au niveau national sont requises pour exploiter le plein potentiel du transport par voies navigables et le Luxembourg entend se doter d'un régime d'aides similaire à ceux qui existent pour la navigation fluviale dans d'autres pays.

Le régime d'aides sous rubrique ne doit pas faire l'objet d'une notification à l'Union européenne, étant donné que les régimes d'aides tombant sous le régime *de minimis* sont exemptés de notification. La

Commission européenne a adopté le 18 décembre 2013 le nouveau règlement « *de minimis* »¹ qui concerne toutes les catégories d'entreprises, quelle que soit leur taille. Il autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros par entreprise consolidée sur une période de trois exercices fiscaux. Ce plafond est ramené à 100 000 euros pour les entreprises du transport. L'assiette des coûts éligibles n'est pas prédéfinie et tous les types de coûts peuvent être pris en considération pour l'octroi d'une aide *de minimis*. Le plafond de 200 000 euros tient compte de l'ensemble des aides *de minimis* déjà obtenues par l'entreprise, quelle que soit leur forme (subvention, avance remboursable, aide fiscale, etc.).

Le requérant d'une aide doit savoir quand il risque de dépasser ce plafond de 200 000 euros. Lorsqu'une aide est soumise à la règle *de minimis*, le dossier de demande doit renseigner les aides *de minimis* déjà perçues. Le requérant d'une aide doit donc garder un récapitulatif des aides qu'il a reçues, et le cas échéant remboursées, en notant les dates d'octroi, le type d'aide et le montant obtenu.

Ce règlement européen s'applique dans tous les secteurs sans qu'un renvoi spécifique dans le secteur des aides en matière de promotion du transport fluvial et de développement des infrastructures fluviales soit nécessaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article ajoute à la loi, en prévoyant une condition de résidence non prévue par l'article 13, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 décembre 2016.

Or, dans son avis² relatif à la loi précitée du 23 décembre 2016, le Conseil d'État avait observé que toute restriction quant au cercle des bénéficiaires devait être précisée par la loi elle-même. Le Conseil d'État n'a cependant pas été suivi dans son observation, de sorte que la loi ne restreint pas le cercle des personnes susceptibles de bénéficier de l'aide en question.

Le Conseil d'État rappelle que, au niveau national, la mise en œuvre d'aides financières tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi.

Partant, en ajoutant une condition non prévue par la loi, l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 2

L'alinéa 1^{er} de cet article n'a pas de plus-value normative par rapport à la base légale et peut donc être supprimé.

¹ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

² Avis du Conseil d'État n° 43.961 du 12 juillet 2013 (doc. parl. n° 6530³, p. 8).

Article 3

La première définition ne fait que citer des exemples éligibles pour une aide et ne comporte pas une définition pour l'expression « adaptations techniques apportées à des bateaux existants visant à rendre le transport fluvial plus respectueux de l'environnement ». Elle est donc soit à préciser ou à supprimer.

Articles 4 et 5

Ces articles ne font que préciser la disposition figurant à l'article 2. Il convient donc de reformuler les dispositions des articles 2, 4 et 5 dans un seul article.

Article 6

La première phrase est superfétatoire et peut donc être supprimée.

Par analogie à la terminologie employée à l'article 13 de la loi précitée du 23 décembre 2016, il convient de remplacer le mot « demandeur » par celui de « requérant ».

Article 7

Sans observation.

Article 8

Dans les matières réservées à la loi, le délai de forclusion d'une demande constitue d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle³, un élément essentiel dont la détermination est réservée à la loi et ne saurait donc être prévue par règlement. L'article sous examen risque dès lors d'encourir sous cet aspect la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 9

Au point 1^o, est ajoutée une condition de résidence, non prévue par la loi précitée du 23 décembre 2016. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} du règlement sous examen.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

À l'alinéa 1^{er}, la partie de phrase « après que le ministre en ait fait la requête par lettre recommandée », pourrait laisser penser que les aides indûment perçues restent acquises à l'allocataire tant que le ministre n'en a pas formellement demandé le remboursement. À cet égard, il est rappelé que le fait pour un allocataire de ne pas restituer spontanément les montants dont

³ Arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, n° 132/18 (Mémorial A n° 196 de 2018) et n° 133/18 du 2 mars 2018 (Mémorial A n° 197 de 2018).

il sait qu'il les a perçus de manière indue, constitue une fraude. D'après la jurisprudence de la Cour administrative⁴, un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits ou encore acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur. L'article 496-3 du Code pénal est rédigé dans la même philosophie quand il incrimine le comportement de « celui qui accepte ou conserve une subvention, indemnité ou autre allocation, ou partie d'une subvention, indemnité ou autre allocation, sachant qu'il n'y a pas droit ». Afin d'éviter tout malentendu au sujet de l'existence de la prédite obligation de remboursement spontané, il y a lieu de demander la suppression de la partie de phrase en cause. Il n'en demeure pas moins que, dès que les contrôles administratifs révèlent qu'une aide liquidée n'était pas ou n'est plus due en tout ou en partie, le remboursement des montants excédentaires doit être réclamé.

À l'alinéa 4, la locution « en tout état de cause » est à supprimer

Articles 13 et 14

Sans observation.

Article 15

L'article sous examen déclare applicable l'article 496 du Code pénal, qui s'applique déjà à la situation visée. La disposition sous examen est donc à écarter, comme faisant double emploi avec l'article 496 du Code pénal. Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

D'un point de vue formel, les intitulés ne sont pas à faire suivre par un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase. Ceci vaut non seulement pour l'intitulé du projet de règlement sous examen, mais également pour les intitulés de ses articles.

Il y a lieu de laisser une espace entre le point derrière le numéro d'article et le texte de la disposition, sans qu'un tiret soit nécessaire.

La subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le

⁴ Arrêt n° 27975C de la Cour administrative du 16 juin 2011.

dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

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, de dates (à l'exception des mois). Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres. À titre d'exemple, il convient d'écrire « 30 pour cent », « au cours des six mois », « pendant dix ans ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 20 000 euros », « 2 500 euros » ou « 10 000 euros ».

Préambule

Il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

Le terme grand-ducal est traditionnellement omis au dispositif.

Article 3

Aux points 1, 2 et 3, il convient de définir les termes au singulier pour lire « 1° adaptation technique apportée à des bateaux existant visant à rendre le transport fluvial plus respectueux de l'environnement », « 2° équipement visant à améliorer la sécurité de navigation », et « 3° adaptation technique visant à améliorer la productivité de la flotte ».

Au point 4, il convient d'écrire « *reach stacker* » en deux mots et en caractères italiques.

Article 4

Il convient d'écrire « bateaux de marchandises » au lieu de « bateaux à marchandises ».

Article 8

À l'alinéa 2, lettre h), sous a., il convient d'écrire « Registre de commerce et des sociétés ».

Aux alinéas 3 et 6, il y a lieu de faire référence au « 1^{er} mars » et au « 1^{er} juin » en insérant les lettres « er » en exposant.

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Le terme « remplis » est à accorder au masculin pluriel. La construction de la phrase laisse croire que la partie de phrase « pour être

éligible au présent régime d'aide » se rapporte aux « critères ». Partant, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire comme suit :

« Les critères d'éligibilité aux aides prévues par le présent règlement sont les suivants : [...] ».

Aux points 3, 4 et 5, il convient d'ajouter une virgule avant la mention du point de l'article auquel il est renvoyé, pour lire :

« l'article 6₂ point 1^o » et « l'article 6₂ point 2^o ».

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, points 2 et 3, il convient de désigner avec précision l'administration concernée.

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'accorder le terme « visé » au féminin singulier, et d'écrire :

« Le bénéficiaire de l'aide financière visée à l'article 4 [...]. »

Article 12

À l'alinéa 1^{er}, il est mentionné à deux occurrences que le remboursement de l'aide indue doit être effectué « sans délai ». Une des occurrences est à supprimer. Par ailleurs, afin de respecter les règles en matière de concordance des temps, il convient d'écrire « après que le ministre en a fait la requête par lettre recommandée ».

À l'alinéa 4, le terme « cause » s'emploie au singulier dans la locution « en tout état de cause ».

Article 13

L'article sous examen comporte une disposition relative à la date d'application du règlement en projet, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de règlement sous avis, relatif au champ d'application. Le Conseil d'État propose dès lors de rédiger l'article 1^{er} comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Sont visés par le présent règlement, les projets mis en œuvre par les collectivités publiques et les personnes privées, morales ou physiques, ayant soit leur domicile soit leur siège social au Grand-Duché de Luxembourg et mis en place à partir du 1^{er} janvier 2019. »

Suite à l'observation formulée ci-dessus, il convient de renuméroter les articles subséquents.

Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen est à intituler : « **Formule exécutoire** ».

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire et de publication doit viser la fonction et non pas le titulaire qui

l'exerce au moment de la prise du règlement dont question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis aux dispositions relatives à la mise en vigueur.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 24 juillet 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes