

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à acquérir un vélodrome et à participer au financement des travaux nécessaires à la construction des équipements et aménagements nécessaires à son exploitation

Avis du Conseil d'État

(31 mai 2022)

Par dépêche du 28 janvier 2022, 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 des Sports.

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

Les avis de la Chambre de commerce et du Comité olympique et sportif luxembourgeois ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 et 11 mai 2022.

Les avis des autres chambres professionnelles, 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 avis porte sur le financement par l'État, d'une part, de l'acquisition du vélodrome national à Mondorf-les-Bains et, d'autre part, de sa participation aux travaux nécessaires à la construction des équipements et aménagements nécessaires à l'exploitation dudit vélodrome, celui-ci se composant de la piste cycliste, des locaux mis à la disposition de la Fédération du Sport Cycliste Luxembourgeois et de la partie « Infield », à savoir les terrains de sports localisés à l'intérieur de l'anneau de la piste cycliste.

L'enveloppe budgétaire prévue ne peut pas dépasser le montant de 54 650 000 euros. L'autorisation du législateur pour procéder aux financements précités est requise en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, étant donné que le montant de la dépense d'investissement en question dépasse le seuil de 40 000 000 euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le Conseil d'État se doit de rappeler que l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement « demande de la part des auteurs d'un projet de loi du genre de celui sous examen de déterminer avec toute la précision

utile l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser¹ ».

Une telle exigence ne se trouve pas satisfaite lorsque la loi prévoit une enveloppe globale pour un ensemble de projets, sans que le coût de chaque projet puisse être déterminé individuellement. Ainsi, en prévoyant indistinctement une enveloppe globale pour deux types de projets distincts, à savoir, d'une part l'acquisition d'une partie du complexe sportif, et d'autre part le financement de la construction des équipements et aménagements nécessaires à l'exploitation du vélodrome, la loi en projet ne saurait être lue comme satisfaisant à la condition de spécialité requise par l'article 99 de la Constitution : au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'article 1^{er}.

Quant à la fiche financière, le Conseil d'État souhaite attirer l'attention sur son contenu.

Tout d'abord, le Conseil d'État se doit de remarquer que si les auteurs présentent de manière exhaustive, tant dans l'exposé des motifs que dans les fiches financière et budgétaire, l'intégralité du pôle sportif majeur envisagé à Mondorf-les-Bains dont est censé faire partie le vélodrome national, objet du projet de loi sous avis, ils n'y délimitent pas avec précision les parties à couvrir par la loi spéciale de financement en projet. Même si une telle présentation complète permet de comprendre l'envergure du complexe sportif projeté, le Conseil d'État tient toutefois à relever que les frais pour lesquels le législateur accorde son autorisation doivent pouvoir être retracés facilement et précisément dans la fiche financière, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Ensuite le Conseil d'État tient à signaler certaines contradictions contenues dans la fiche financière. Si la loi en projet sous examen constitue bien une loi spéciale de financement au sens de l'article 99 de la Constitution, la fiche financière contient une confusion, en ce sens qu'elle énonce, d'une part, que l'État est autorisé à subventionner à 100 pour cent la réalisation par la commune de Mondorf-les-Bains du vélodrome, en tant qu'infrastructure sportive destinée à être utilisée exclusivement dans un intérêt national conformément à l'article 4 de la loi du 18 juillet 2018 autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif et, d'autre part, que le financement de l'acquisition par l'État du vélodrome sera autorisé en vertu de la loi spéciale sous avis . En effet, à la page 38 du dossier soumis au Conseil d'État, la fiche financière énonce que « comme ces infrastructures sont destinées à être utilisées exclusivement dans un intérêt national et conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 18 juillet 2018 autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif, la contribution étatique pour la partie « Vélodrome national », est de 100% des frais inhérents à la réalisation, frais estimés à 39.081.063,- EUR + 14.469.325,- EUR = 53.550.388,- arrondis à 53,56 millions d'euros TTC.

Cette contribution étatique sera acquise à la Commune de Mondorf-les-Bains moyennant le rachat par l'État, dont le financement sera autorisé à travers la présente loi de financement et scellé par compromis de vente. »

¹ Avis du Conseil d'État du 24 juin 2014 sur le projet de loi relatif à l'équipement des bâtiments de la première phase de construction de la Cité des Sciences à Belval (doc.par, n°6697¹)

Puis à la page 41 du dossier soumis au Conseil d'État, les auteurs expliquent dans la fiche financière d'abord que « [l']État, par l'intermédiaire du fonds d'équipement sportif national géré par le ministère des Sports, prend à sa charge intégrale, le coût de construction du vélodrome, comprenant la piste cycliste, l'Infield et les locaux mis à la disposition de la Fédération du Sport Cycliste Luxembourgeois. » pour exposer par la suite que « l'État est donc censé être autorisé à acquérir le vélodrome national et à participer aux frais des travaux nécessaires à la construction des équipements nécessaires à son exploitation ».

Il y a lieu de relever que la loi précitée du 18 juillet 2018 couvre la subvention par l'État de projets d'équipements sportifs réalisés par les communes. À noter encore que la subvention consentie est à restituer dès que la commune aliène l'installation sportive en question. Par ailleurs, l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 dispose que « [l]es projets de réalisation d'équipement hormis ceux de faible envergure sont arrêtés par règlement grand-ducal. Est considéré comme projet de réalisation d'équipement sportif de faible envergure tout projet dont le coût total ne dépasse pas 1,5 million d'euros toutes taxes comprises. » Or, le règlement grand-ducal du 12 octobre 2018 établissant une première liste de projets à subventionner dans le cadre du onzième programme quinquennal d'équipement sportif ne fait pas état de la réalisation d'un vélodrome². De plus, le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 fixant les modalités de l'aide financière de l'État en faveur des projets subventionnés dans le cadre du onzième programme quinquennal d'équipement sportif prévoit de nombreuses modalités procédurales allant de l'introduction de la demande de financement à son accord et son exécution. Or, ces modalités n'ont pas été respectées en l'espèce.

Au vu de ce qui précède, la fiche financière ne permet pas de comprendre les modalités de financement retenues et entre en contradiction avec le contenu de la loi en projet qui semble retenir une « acquisition » du vélodrome par l'État.

Enfin, et par analogie à d'autres lois ayant eu pour objet l'autorisation d'engagements financiers importants à charge de l'État³, il y a lieu d'insérer dans la loi en projet une disposition relative à l'imputation des dépenses, en l'occurrence sur le fonds d'équipement sportif national, tel que cela résulte de la fiche financière.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le libellé de l'article 1^{er} et renvoie pour le surplus à ses considérations générales et à son opposition formelle quant à la nécessité de définir pour les deux types de projets l'enveloppe budgétaire afférente.

² En ce sens, le Conseil d'État avait déjà noté dans son avis n° 52.352 du 15 décembre 2017 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif « qu'aucun projet afférent [au projet d'un vélodrome] ne figure dans la liste faisant partie de l'exposé des motifs ».

³ Voir, à titre d'exemple, la loi du 25 novembre 2020 autorisant l'État à participer au financement du projet de logements subventionnés dénommé Elmen.

Article 2

Le Conseil d'État relève que l'article sous examen précise que le montant des dépenses autorisées correspond à l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2021, mais ne prévoit pas l'adaptation en fonction de l'évolution de l'indice. Dans un tel contexte, tout dépassement de budget lié à la variation de l'indice nécessitera un nouveau recours au législateur. Si l'intention des auteurs est de prévoir une adaptation du budget à l'indice des prix à la construction, il y a lieu de le prévoir expressément.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

La virgule figurant après le terme « comprenant » est à supprimer.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « Fédération du sport cycliste luxembourgeois ».

Article 2

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article, pour écrire « **Art. 2.** ».

Les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de sommes d'argent. Par ailleurs, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « 54 650 000 euros ».

Il y a lieu d'écrire « 1^{er} octobre » en insérant les lettres « er » en exposant.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 31 mai 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz