

**Projet de loi**

**portant :**

- 1. approbation de l'Avenant, fait à Esch-sur-Alzette, le 19 octobre 2021, entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française**
  - 1° au Protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers du 20 mars 2018 ; et**
  - 2° à la convention relative au financement d'aménagement visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables du 23 octobre 2020**
- 2. modification de l'article 2 (1) de la loi du 7 septembre 2018**
  - 1° portant approbation du Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, fait à Paris, le 20 mars 2018 ;**
  - 2° relative à la participation de l'État luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire français entre Metz et la frontière franco-luxembourgeoise à Zoufftgen**

---

**Avis du Conseil d'État**

(7 février 2023)

Par dépêche du 22 juillet 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 Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte de l'avenant à approuver.

**Considérations générales**

Par la loi du 7 septembre 2018<sup>1</sup>, le législateur avait approuvé le Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

---

<sup>1</sup> Loi du 7 septembre 2018 1° portant approbation du Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, fait à Paris, le 20 mars 2018 ; 2° relative à la participation de l'État

et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, fait à Paris, le 20 mars 2018, ci-après le « protocole », et avait conféré une autorisation financière au Gouvernement afin de participer aux travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire français.

Par son avis du 17 juillet 2018 relatif à la loi précitée, le Conseil d'État avait marqué son accord à ce que l'approbation du protocole et l'autorisation de contribuer aux travaux d'infrastructure résultant de sa mise en œuvre soient réunies dans une seule loi formelle d'autorisation. Le Conseil d'État admettait que l'engagement financier de l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution est à considérer comme « corollaire indispensable à la mise en œuvre de cet accord » et que par conséquent les dispositions sont « indissociablement liées ».

Le protocole a pour objet de définir les principes des aménagements ferroviaires à réaliser sur la ligne ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg aux horizons 2022-2024 et 2028-2030, de définir les besoins en matière de politique de covoiturage et de transports en commun routiers transfrontaliers et de poser les principes de financement de ces aménagements. Le Luxembourg s'est engagé à contribuer aux aménagements sur le territoire français à hauteur de 120 millions d'euros, dont 110 millions d'euros pour le volet ferroviaire. L'article 6 du protocole prévoyait que la « mobilisation de cette contribution » se ferait par la conclusion de plusieurs conventions réglant le détail du financement.

Ainsi a été conclue le 23 octobre 2020 à Luxembourg la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables, ci-après la « convention ».

La convention n'a pas été approuvée par le législateur mais a fait l'objet d'une publication par voie d'arrêté grand-ducal<sup>2</sup>. Le Conseil d'État peut admettre cette approche. En effet, dans la mesure où l'objectif de la convention consiste à fixer les modalités de la mise en œuvre du protocole, une approbation de la Chambre des députés n'a pas été constitutionnellement exigée, étant donné que l'assentiment préalable du législateur fut tracé avec une précision suffisante pour ne pas constituer un blanc-seing en faveur de l'exécutif.

En date du 19 octobre 2021 les autorités françaises et luxembourgeoises ont conclu un avenant à Esch-sur-Alzette modifiant à la fois le protocole et la convention.

L'avenant constate que « l'enveloppe initiale de 220 millions d'euros (110 millions pour la partie française et 110 millions pour la partie luxembourgeoise) ne suffira pas » et qu'une enveloppe supplémentaire servira à « cofinancer la construction d'un atelier de maintenance sur la

---

luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire français entre Metz et la frontière franco-luxembourgeoise à Zoufftgen (Mém. A - n° 812 du 13 septembre 2018).

<sup>2</sup> Arrêté grand-ducal du 4 décembre 2020 portant publication de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables, faite à Luxembourg, le 23 octobre 2020.

métropole de Metz, qui sera uniquement dédié aux rames qui circuleront sur le sillon lorrain ainsi que son raccordement ferroviaire au réseau ferré ».

L'avenant a ainsi pour objet de doubler la participation financière des États pour le volet ferroviaire, en engageant le Luxembourg non plus à hauteur de 110 millions d'euros mais à hauteur de 220 millions d'euros. Le Conseil d'État constate par ailleurs une rédaction peu soignée de l'exposé des motifs, vu que les auteurs font référence, au paragraphe 2 des considérations générales, à un montant de 110 000 euros au lieu de 110 millions d'euros nécessitant une adaptation.

La loi sous revue vise ainsi l'approbation de l'avenant au protocole et à la convention et à octroyer au Gouvernement l'autorisation d'adapter l'engagement financier de l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Il est à relever que, l'avenant portant à la fois sur le protocole et la convention, le législateur sera amené à approuver la modification d'une convention d'application qui ne lui avait pas été soumise pour approbation initialement.

Le Conseil d'État aurait préféré, dans le respect du parallélisme des formes, que les deux instruments internationaux soient scindés. En effet, ce n'est que la modification du protocole qui, en l'absence de clause d'approbation anticipée, doit être soumise à l'approbation de la Chambre des députés.

Le Conseil d'État peut toutefois marquer son accord avec le procédé consistant à recourir à un texte de loi commun en raison du caractère indissociable entre l'avenant à approuver et l'autorisation financière à accorder. Par ailleurs, rien n'empêche, d'un point de vue constitutionnel, la Chambre des députés d'approuver la modification de la convention.

En ce qui concerne l'autorisation financière à accorder, elle entend prendre la forme d'une modification de l'article 2 de la loi précitée du 7 septembre 2018. Le Conseil d'État rappelle qu'il n'y a pas lieu en principe d'abroger les lois de forme ou de les modifier, puisque leurs effets s'épuisent par la réalisation de l'objet en vue duquel elles ont été prises. En effet, « l'extension de l'objet de l'autorisation pourrait effectivement être comprise comme produisant un effet rétroactif au jour de l'autorisation initialement conférée, couvrant ainsi, le cas échéant, certaines dépenses qui, à cette époque, n'étaient pas couvertes par l'objet de l'autorisation législative<sup>3</sup> ».

Au vu de l'exposé des motifs, il s'agit en l'occurrence de financer des travaux non prévus initialement et d'inclure de nouveaux travaux, de sorte que la loi en projet ne devrait pas avoir d'effet rétroactif. Dans ce contexte, le Conseil d'État relève le caractère succinct de la fiche financière. Alors que l'engagement financier de l'État se trouve doublé et porté à 220 millions

---

<sup>3</sup> Avis n° 53.056 du Conseil d'État du 12 mars 2019 sur le projet de loi modifiant la loi du 4 août 2014 relative à l'équipement meublant, scientifique, informatique et autre de certains bâtiments de la Cité des Sciences à Belval (doc. parl. n° 7360), avis n° 52.707 du Conseil d'État du 17 juillet 2018 sur le projet de loi relative au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois (doc. parl. n° 7248).

d'euros, la fiche financière n'apporte aucune précision détaillée quant à la ventilation de la participation étatique pour l'augmentation des dépenses relatives aux travaux initialement prévues et quant aux nouveaux projets.

Enfin, dans la teneur du dossier soumis au Conseil d'État, l'avenant ne figure pas en annexe du dispositif mais simplement en pièce jointe. Il est à rappeler aux auteurs que l'article 37 de la Constitution exige de faire figurer l'avenant en annexe du dispositif de la loi.

## **Examen des articles**

Sous réserve des observations formulées aux considérations générales, le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'autre observation quant au fond.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Il faut reproduire fidèlement la teneur de l'avenant à approuver en écartant l'énumération en points. Par conséquent, l'avenant qu'il s'agit d'approuver est à désigner comme suit :

« Avenant, fait à Esch-sur-Alzette, le 19 octobre 2021, au Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers du 20 mars 2018 et à la Convention relative au financement d'aménagement visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables du 23 octobre 2020 ».

### Intitulé

Les énumérations sont à caractériser par des numéros suivis d'un exposant et chaque élément est à séparer par un point-virgule.

Au vu de ce qui précède, l'intitulé de la loi en projet est à libeller comme suit :

« Projet de loi portant :

1° approbation de l'Avenant, fait à Esch-sur-Alzette, le 19 octobre 2021, au Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers du 20 mars 2018 et à la Convention relative au financement d'aménagement visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables du 23 octobre 2020 ;

2 modification de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 septembre 2018 1° portant approbation du Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, fait à Paris, le 20 mars 2018 ; 2° relative à la participation de l'État luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire français entre Metz et la frontière franco-luxembourgeoise à Zoufftgen ».

## Article 1<sup>er</sup>

À l'indication du numéro d'article, les lettres « er » sont à insérer en exposant, pour écrire « **Art. 1<sup>er</sup>.** »

## Article 2

Seul un paragraphe étant remplacé, le texte nouveau n'a pas à être précédé de l'indication du numéro d'article. Il suffit de faire précéder le texte nouveau de l'indication du numéro de paragraphe correspondant qui est mis entre parenthèses.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, à modifier, il y a lieu de se référer à « l'article 1<sup>er</sup> », en insérant les lettres « er » en exposant.

## Formule de promulgation

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

## Annexe

L'avenant devant constituer l'annexe à la loi en projet sous revue doit suivre immédiatement le dispositif proprement dit.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz