

Projet de loi

autorisant le Gouvernement à subventionner un douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives

Avis du Conseil d'État

(25 avril 2023)

Par dépêche du 22 décembre 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.

Le texte du projet de loi 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.

Les avis de la Commission interdépartementale et du Comité olympique et sportif luxembourgeois, 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 entend autoriser le Gouvernement à subventionner un douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives dont l'enveloppe financière s'élève à 135 millions d'euros.

Ce douzième 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 de la vitalité et le loisir sont prédominants et qui implique une pratique plus flexible et moins conventionnelle du sport.

En ce qui concerne la nécessité et l'opportunité de ce douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives, 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 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 ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen reprend, pour l'essentiel, l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif (ci-après « loi de 2018 »). Toutefois, le Conseil d'État constate que la loi en projet ne prévoit pas, à la disposition sous examen, le montant maximal autorisé, ceci contrairement à la loi de 2018 qui fixait le montant en question dans son article 1^{er}. Dans un souci de lisibilité, le Conseil d'État recommande de prévoir ce montant maximal à l'article sous examen. Dans l'hypothèse où le Conseil d'État est suivi en son avis, l'article 12, première phrase, est à omettre et la seconde phrase du même article à adapter.

Article 2

Aux points 3^o et 4^o, le Conseil d'État recommande de préciser à deux reprises qu'il s'agit d'« un projet d'infrastructure sportive dont l'utilisation couvre [...] », étant donné que ce n'est pas le projet qui sera utilisé, mais l'infrastructure sportive.

Le Conseil d'État recommande par ailleurs de regrouper les définitions prévues aux points 5^o et 6^o sous la seule notion de « projets de grande envergure », étant donné que ces deux points visent des projets dont le coût total hors taxes dépasse deux millions d'euros. Dans cette logique, la nature exacte des projets visés (réalisation, rénovation ou réaménagement) pourra être précisée dans les articles concernés du dispositif.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'État constate que les alinéas 1^{er} et 2 sont alignés sur les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 3 de la loi de 2018 et n'appellent pas d'observation. Il en est de même de l'alinéa 3 qui, toutefois, constitue une nouveauté.

L'alinéa 4, quant à lui, est repris quasi littéralement de l'article 4 de la loi de 2018 et n'appelle par conséquent pas non plus d'observation.

Article 5

Sans observation.

Article 6

À l'alinéa 2, il est prévu qu'« [e]xceptionnellement, un projet peut être subventionné si le terrain ou l'immeuble concerné fait l'objet d'un contrat de bail conclu avec le maître d'ouvrage, à condition que ce contrat de bail justifie, de par sa durée, une aide financière de l'État pour le projet en question. » Or, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence les matières visées par les articles 99 et 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir

d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Le Conseil d'État demande, par conséquent, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, de faire abstraction du verbe « pouvoir » pour écrire « [e]xceptionnellement un projet est subventionné si [...] ».

Article 7

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 2, qui indique que le montant du premier équipement indispensable à l'utilisation de l'infrastructure est subventionnable, constitue une nouveauté. À cet égard, il relève que, si par le premier équipement est visé le matériel de sport proprement dit, l'alinéa en question peut être supprimé, car couvert à suffisance par l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal n° 61.287 fixant les plafonds des dépenses subsidiables dans le cadre de l'exécution du douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives. S'il ne s'agit pas du matériel de sport proprement dit, le Conseil d'État estime que l'alinéa en question ne devrait pas avoir sa place dans un article relatif aux exclusions du bénéfice de l'aide financière, mais qu'il conviendrait de l'insérer à l'article 1^{er}, sous un nouveau point 4°.

Article 8

À l'alinéa 4, il est prévu que le ministre « peut » dispenser le bénéficiaire de la restitution si le fait ayant déclenché la restitution est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire ou d'un cas de force majeure. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'égard de l'article 6, alinéa 2, et demande, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, de faire abstraction du verbe « pouvoir » pour écrire « le ministre dispense le bénéficiaire de la restitution si le fait ayant déclenché [...] ».

Toujours à l'alinéa 4, le Conseil d'État estime que la notion de « force majeure » est superfétatoire et à omettre, étant donné que la notion de « circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire » est plus large et inclut celle de la force majeure.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 3 est superfétatoire et à supprimer, étant donné que l'article 8 prévoit d'ores et déjà les périodes d'utilisation effectives minimales pour les différents projets ainsi que les modalités de restitution en cas de non-respect de celles-ci.

Article 12

La première phrase de l'article sous examen constitue une nouveauté dans la mesure où le montant global est prévu, dans la loi de 2018, en son article 1^{er}. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son observation relative à l'article 1^{er}.

À la deuxième phrase, et par souci de précision, il y a lieu d'écrire « [...] conformément aux définitions retenues à l'article 2, points 5° et 6° » ou, si le Conseil d'État est suivi en son observation relative à l'article 2, points 5° et 6°, d'écrire « [...] conformément à la définition retenue à l'article 2, point 5° ».

Article 13

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 1^{er} pose, de manière générale, problème dans cette matière réservée à la loi. D'un côté, il est prévu que le ministre « peut, le cas échéant, inviter le maître d'ouvrage à remanier le projet ». De l'autre côté, le remaniement demandé, mais non suivi, « peut avoir une influence sur le taux de subventionnement accordé ou le montant de l'aide ». Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'égard de l'article 6, alinéa 2, et demande, sous peine d'opposition formelle, de prévoir de manière précise dans quelles hypothèses le ministre peut inviter le maître d'ouvrage à remanier le projet ainsi que dans quelles hypothèses et à quelle hauteur le taux de subventionnement ou le montant de l'aide seront adaptés par le ministre en cas de remaniement non suivi par le maître d'ouvrage.

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er}, première phrase, de l'article sous avis, et par souci de précision, le Conseil d'État recommande d'écrire « conformément aux prescriptions visées à l'article 13 ».

Article 15

À l'alinéa 1^{er}, point 4°, de l'article sous revue, le Conseil d'État constate que le renvoi est erroné. Il estime que les termes « postes exclus à l'article 8 de la présente loi » devraient être remplacés par ceux de « exclusions prévues à l'article 7 ».

En ce qui concerne encore l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État relève que le point 8° n'est pas pertinent dans la situation où un promoteur privé est maître d'ouvrage. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un syndicat de communes en tant que maître d'ouvrage, il y a lieu de se référer à la « délibération du comité du syndicat de communes ». Toujours au point 8°, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes génériques « autorité supérieure » par ceux de « ministre de l'Intérieur ». Tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'État recommande de reformuler le point 8° comme suit :

« 8° le cas échéant, la délibération du conseil communal ou du comité du syndicat de communes dûment approuvée par le ministre de l'Intérieur. »

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'alinéa 1^{er}, point 9°, de l'article sous avis. Dans quelle hypothèse un tel rapport est-il « requis » ?

Quels services du ministre les auteurs visent-ils en l'espèce ? Le Conseil d'État constate encore que la loi en projet ne fait pas référence à un quelconque avis émanant de services du ministre. Il estime, par conséquent, qu'il convient soit de reformuler le point sous examen afin d'identifier les services visés et de préciser dans quelle hypothèse le rapport et l'avis y relatif sont requis, soit de l'omettre dans son intégralité en cas d'absence de pertinence au regard des autres dispositions du projet de loi sous examen.

Article 16

Le Conseil d'État se doit de relever que les alinéas 3 et 4 posent problème dans cette matière réservée à la loi. D'un côté, la portée du terme « modification » n'est pas claire. En effet, tels que rédigés actuellement, les alinéas 3 et 4 n'encadrent pas du tout le terme de « modification », de sorte que, même une modification mineure pourrait, en théorie, conduire à une réduction ou à une annulation de l'aide. D'un autre côté, est employé à nouveau le verbe « pouvoir ». Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'égard de l'article 6, alinéa 2, et demande, sous peine d'opposition formelle, d'encadrer de manière précise le pouvoir du ministre tout en omettant le verbe « pouvoir ».

Article 17

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 1^{er} est superfétatoire et à omettre au regard de l'article 20.

À l'alinéa 2, le Conseil d'État recommande de remplacer le terme « ordonnancée » par celui de « versée ».

Article 18

Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value normative de l'article sous examen, étant donné que le ministre peut, de toute manière, élaborer et publier une notice d'information, sans que ceci doive être prévu par un texte de loi.

Article 19

À l'article sous examen, la première phrase est superfétatoire, étant donné que le ministre peut toujours gérer les banques de données relevant de son ressort. La deuxième phrase est également superfétatoire, ceci au regard de l'article 20. L'article sous examen peut, par conséquent, être omis dans son intégralité.

Article 20

À l'alinéa 1^{er}, la référence à l'article 14 de la loi modifiée du 24 mars 1967 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 1967, article ayant institué le fonds d'équipement sportif national, est superfétatoire et à omettre.

À l'instar de ce qu'il avait estimé dans son avis n° 52.352 du 15 décembre 2017 relatif au projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif, le

Conseil d'État relève que le dernier alinéa peut être supprimé, étant donné que l'article 1^{er} prévoit d'ores et déjà la période de l'autorisation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le texte en projet n'est pas à subdiviser en titres mais en chapitres. Pour ce qui est des intitulés des groupements d'articles ceux-ci sont à faire précéder de tirets et non pas de deux-points.

Les nombres s'écrivent en principe en toutes lettres. Toutefois, ils s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent ou de sommes d'argent. Partant, il convient d'écrire « 2 000 000 euros », « 135 000 000 euros », et « 15 pour cent ».

S'écrivent en toutes lettres les unités de mesure ainsi que les termes « pour cent ». Partant, il y a lieu d'écrire « 100 mètres carrés », « 35 pour cent », « 50 pour cent », et « 70 pour cent ».

Dans le cadre de renvois à des endroits à l'intérieur du dispositif, l'emploi de termes tels que « ci-avant », « précédent » ou « ci-dessus » est à écarter. Mieux vaut viser l'endroit en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

Au point 4°, le terme « fédéral » ayant plusieurs acceptions, le Conseil d'État recommande d'écrire « à un usage par les fédérations sportives agréées au Grand-Duché de Luxembourg » afin d'éviter tout doute ou confusion.

Article 3

À l'alinéa 3, le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Commission interdépartementale pour les équipements sportifs ».

Article 8

À l'alinéa 3, le terme « voire » est à faire précéder d'une virgule. Cette observation vaut également pour l'article 16, alinéa 4.

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, point 3°, il est fait référence à un article 22 qui fait défaut. Le Conseil d'État comprend que les auteurs ont voulu se référer à l'article 19 du projet de loi, qui, lui, fait référence à la banque de données visée. Le renvoi est par conséquent à adapter.

À l'alinéa 2, point 2°, le Conseil d'État suggère d'inverser les termes « prioritairement réserver » pour écrire « réserver prioritairement ».

Article 11

À l'alinéa 2, point 1°, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

À l'alinéa 3, la référence à l'article 6 est erronée. Le Conseil d'État estime que l'article pertinent qui doit être visé en l'espèce est l'article 8.

Article 15

À l'alinéa 1^{er}, point 4°, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

À l'alinéa 1^{er}, point 9°, il y a lieu de revoir la formulation en question, étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens.

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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz