

Projet de loi

ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique

Avis du Conseil d'État

(28 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 du Tourisme.

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

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, 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

La loi en projet a pour objet de mettre en place le programme d'équipement de l'infrastructure touristique pour une nouvelle période de cinq ans s'étendant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027. Le programme d'équipement succède au 10^e programme quinquennal qui a été adopté par une loi du 1^{er} août 2018¹ et qui est venu à échéance le 31 décembre 2022.

Le onzième programme quinquennal dont l'enveloppe budgétaire devra s'élever à 70 millions d'euros se veut soutenir la création et la modernisation de projets d'infrastructure touristique, à l'exception des projets de gîtes touristiques portés par des personnes privées. Les auteurs précisent que le programme quinquennal se limite à subventionner des dépenses d'investissement, « les autres subsides accordés aux acteurs touristiques étant imputés sur le budget ordinaire ».

Tout en restant dans la continuité des précédents programmes, le projet de loi sous avis introduit par ailleurs certaines précisions et dispositions nouvelles qui, selon les auteurs, « sont destinées à faciliter la mise en œuvre du 11^e programme quinquennal ».

Le Conseil d'État prend acte qu'à juste titre les personnes physiques ne sont pas visées par le régime d'aide, comme cela avait pu être le cas dans le cadre des programmes quinquennaux précédents, dans la mesure où ces

¹ Loi du 1^{er} août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

personnes sont visées par d'autres dispositifs existants² ou en cours d'élaboration³.

Finalement, le Conseil d'État tient à souligner qu'un certain nombre de dispositions ont été reprises, de manière adaptée, des lois antérieures ayant eu pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique. Le Conseil d'État n'entend pas remettre en cause ces libellés repris de lois existantes ayant fait leur preuve.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen prévoit qu'« [u]ne subvention au titre de la présente loi ne peut être accordée pour une construction à ériger sur un terrain appartenant à une entreprise ou à un particulier ou pour des travaux à réaliser dans des immeubles appartenant à une entreprise ou à un particulier ». Le Conseil d'État donne à considérer que le terme « appartenant », employé à deux reprises par l'alinéa précité, est entaché d'imprécision dans la mesure où il ne permet pas de savoir quel droit réel est visé par la disposition sous revue. Face à cette imprécision qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter le terme « appartenant » par les termes « en propriété », et cela à deux reprises.

Par ailleurs, et toujours à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « entreprise » et « particulier » par les termes « personne morale » et « personne physique ».

Article 4

L'article 4, paragraphe 1^{er}, prévoit entre autres une subvention à concurrence de 50 pour cent des coûts éligibles notamment en faveur des « auberges de jeunesse ». Le Conseil d'État constate que la notion d'« auberges de jeunesse » n'est pas définie. Partant, le Conseil d'État demande de compléter cet alinéa par une définition de cette dernière notion à l'instar de celle donnée dans le cadre de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Article 5

L'article 5, paragraphe 2, prévoit désormais un « avis préalable de la Commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal ». Ainsi, le ministre doit dans tous les cas attendre l'avis de cette commission avant de pouvoir octroyer une subvention. Afin de ne pas limiter le champ d'action du ministre, le Conseil d'État demande aux auteurs soit de préciser le délai endéans duquel la commission doit rendre son

² Par exemple la loi modifiée du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

³ Article 81 du projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

avis, soit de prévoir que le ministre doit « demander » l'avis de ladite commission.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État constate que le pouvoir du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions d'« inviter le porteur de projet à remanier le projet » n'est aucunement encadré. Or, s'agissant d'une disposition intervenant dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que dans ces matières, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions et que la loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte sous examen, et propose de supprimer l'article sous revue.

Article 8

L'article 8 entend déterminer une procédure à suivre en cas de modification substantielle d'un projet. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, une telle modification doit être signalée « au préalable » et peut entraîner « le maintien, la réduction ou l'augmentation » du montant de la subvention, l'annulation ou le remboursement de celle-ci. Le paragraphe 2 a trait au cas d'une augmentation du montant de la subvention suite à des « sujétions imprévisibles ayant entraîné cette augmentation du coût ».

Le Conseil d'État se doit de constater que les notions employées par les auteurs sont assez floues et méritent d'être précisées : Quand une modification est-elle à considérer comme substantielle ? Quel moment précis le terme « au préalable » vise-t-il dans ce cas ? S'agit-il du début des travaux de réalisation du projet ou bien de la modification substantielle projetée ? Vu ces imprécisions et incohérences de texte, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 8 dans sa teneur actuelle pour des raisons d'insécurité juridique. Pour y remédier, le Conseil d'État propose à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, du projet de loi d'avoir recours à la formulation suivante : « Toute modification qui est susceptible de rendre nécessaire une réévaluation du projet au regard des critères d'attribution des subventions prévues par la présente loi, doit être notifiée au ministre avant le début des travaux. » Il convient en conséquence de supprimer au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « proposée » après le terme « modification » et, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le terme « substantielle » après le terme « modification ».

De plus, concernant l'articulation entre l'article sous examen et les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État comprend que le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions applique les procédures dans le respect des critères et conditions fixés à l'article 5 pour l'ensemble du projet, tel que modifié.

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État demande de faire abstraction du terme « ministérielle » étant donné que la décision d'octroi d'une subvention peut également émaner du Gouvernement en vertu de l'article 4, paragraphe 2. Le Conseil d'État suggère dès lors de reformuler le début de phrase de l'alinéa 1^{er} comme suit : « La décision d'octroi d'une subvention perd sa validité si [...] ».

Articles 10 à 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

En ce qui concerne le point 1^o, lettre c), le Conseil d'État constate que les auteurs entendent intercaler deux alinéas dans l'énumération en question. Il est signalé que lorsqu'une phrase contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive. Partant, le Conseil d'État recommande de reprendre les deux alinéas précités *in fine* de l'article sous examen.

Article 2

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer le terme « lettres » avant les termes « a), b), ou c) ». Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 4, paragraphe 1^{er}, point 1^o, 11, phrase liminaire.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, il y a lieu d'écrire le terme « points » au singulier. Cette observation vaut également pour l'article 11, phrase liminaire.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Par ailleurs, il est suggéré d'insérer les termes « ainsi que » entre la virgule et les termes « de sa situation géographique unique ».

Article 5

Au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « de subventions touristiques » après le terme « commission ».

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le nombre « 20 » est à écrire en toutes lettres.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est suggéré de reformuler le point 1^o comme suit :

« 1^o l'intégralité de la subvention allouée au moment où le fait prévu à l'alinéa 1^{er} intervient, avant l'expiration de la moitié du délai applicable ; ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, 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.

Article 14

Les institutions, juridictions, administrations, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, au paragraphe 2 de l'article sous examen, il convient d'écrire « Fonds pour la promotion touristique ». Cette observation vaut également pour l'article 15, paragraphes 1^{er} et 2.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz