

N° 7173⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième
programme quinquennal d'équipement sportif**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE,
DE L'EGALITE DES CHANCES ET DES SPORTS**

(29.5.2018)

La commission se compose de Mme Cécile HEMMEN, Présidente-rapportrice ; Mmes Sylvie ANDRICH-DUVAL et Nancy ARENDT, MM. Gilles BAUM et Marc BAUM, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Georges ENGEL et Jean-Marie HALSDORF, Mmes Martine HANSEN et Françoise HETTO-GAASCH, M. Claude LAMBERTY et Mme Josée LORSCHÉ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Déposé le 1^{er} septembre 2017 à la Chambre des Députés par Monsieur Romain Schneider, Ministre des Sports, le projet de loi n°7173 (PL 7173) fut avisé en premier par le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL) en date du 10 octobre 2017. Le 20 novembre 2017, ce fut au tour du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) d'en faire de même avant d'être suivi en cela par le Conseil d'Etat pratiquement un mois plus tard (15 décembre 2017).

L'avis de la Haute Corporation en mains, les membres de la Commission des Sports ont analysé le projet de texte une première fois en date du 30 janvier 2018.

Lors d'une deuxième réunion le 21 février 2018 et afin de tenir compte de l'exigence constitutionnelle formulée par la Haute Corporation dans son avis du 15 décembre 2017 d'intégrer – sous peine d'oppositions formelles – les dispositions de certains articles du projet de règlement grand-ducal¹ dans le PL 7113 tout court, les députés membres de la Commission des Sports adoptèrent à l'unanimité une série de 11 amendements parlementaires, envoyés dans la foulée au Conseil d'Etat aux fins d'avis complémentaire.

Dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat nota qu'il avait été largement suivi dans ses observations par les auteurs des amendements, ce qui lui permettrait de lever en grande partie les oppositions formelles qu'il s'était vu contraint de formuler dans son avis du 15 décembre 2017 relatif au projet de loi sous rubrique.

Notant toutefois que l'article 5 du PL 7113 tel qu'amendé dans une première phase par la commission² recelait toujours une certaine insécurité juridique, la Haute Corporation proposa non seulement une nouvelle rédaction des alinéas 3 et 4 dudit article, mais également de faire précéder l'alinéa 3 de l'alinéa 4.

1 Il s'agit en l'occurrence des dispositions de certains articles du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipement sportif. Dans son avis du 15 décembre 2017, le Conseil d'Etat s'était adonné à formuler un certain nombre de remarques et d'observations en relation avec les dispositions qui devraient figurer audit projet de règlement et celles qui clairement n'y ont pas leur place.

2 Amendement 10 de la série de 11 amendements parlementaires envoyés par la Commission des Sports au Conseil d'Etat en date du 21 février 2018

Se ralliant à la proposition de texte formulée par la Haute Corporation dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, la Commission des Sports adopta dans sa réunion du 30 mars 2018 un amendement additionnel au PL 7113.

L'amendement additionnel ayant bénéficié, par le biais d'un 2^e avis complémentaire en date du 8 mai 2018, du feu vert du Conseil d'Etat, les membres de la Commission des Sports adoptèrent finalement à l'unanimité dans leur réunion du 29 mai 2018, le présent projet de rapport relatif au PL 7113.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le 11^e Programme quinquennal d'équipement sportif est une suite logique dans la planification de l'infrastructure sportive nationale depuis 50 ans tout en contenant certaines innovations. On n'a plus besoin aujourd'hui de prouver que la pratique régulière d'activités physiques et sportives influe directement sur le bien-être, la santé et la vitalité des individus. Il y a lieu de reconnaître que le sport doit être, dans une société saine et vitale, bien plus qu'une occupation accessoire agréable : il doit devenir une composante entière indispensable dans la vie humaine, tout comme le travail, le repos et le temps libre.

Dès les premiers programmes quinquennaux, la réalisation d'ensembles intégrés desservant en dehors des heures de classe les associations sportives, constituait un pas décisif dans la réalisation d'une infrastructure nécessaire à la satisfaction cadencée des besoins de part et d'autre. La satisfaction des besoins doit impérativement être continuée, non seulement en associant sport scolaire et sport de compétition, mais encore en poursuivant d'autres objectifs de banalisation et de polyvalence en y ajoutant la composante du sport loisir. Il est tout aussi normal que cette symbiose profitable tous azimuts est à appliquer non seulement aux ensembles indoor classiques, mais également aux équipements de plein air tels que terrains des sports – naturels et synthétiques – stades et autres centres.

Vu la croissance de la population et du nombre des élèves³ ainsi que la progression des disciplines et pratiques sportives, un besoin constant en infrastructures en est une conséquence logique. Or, il y a lieu de voir le sport et l'exercice physique également à la lumière des recherches, découvertes et connaissances démographiques, sociétales, scolaires, de santé et de bien-être. Il n'est dès lors que normal que la satisfaction de besoins en engendre d'autres.

Il y a lieu de constater en même temps que la pratique du sport de compétition s'est professionnalisée dans la plupart des disciplines et les concours au niveau international présupposent des infrastructures et équipements qui sont à la pointe du progrès.

En raison de la lutte contre certains fléaux de notre société moderne, tels la sédentarité ou une alimentation inadéquate, le Ministère des Sports, de concert avec l'organisme central du sport, le COSL a articulé avec l'aval du Gouvernement en conseil un plan d'action national « Gesond iessen, méi bewegen ». Les mêmes instances se sont dotées sous l'égide du COSL d'un concept intégré pour le sport au Grand-Duché de Luxembourg.

De l'idée directrice de ce concept se déclinent facilement les champs d'action, anciens et nouveaux : enfance de bas âge pour l'enseignement non formel (crèches, maisons relais, garderies), enseignement formel à savoir enseignement fondamental (communes), enseignement secondaire (établissements scolaires et de formation), clubs et associations (entraînements, compétitions, temps libre), 3^e âge, personnes handicapées physiques et mentales, sport non organisé, sport corporatif.

3 Entre 2006 et 2016, la population luxembourgeoise a connu un accroissement de 22%. Le nombre des habitants est passé de 469.086 à 576.249, soit un accroissement de 127.206 habitants. En partant de cette progression une projection d'un accroissement supplémentaire constant de la population est à prévoir les prochaines années. Il est évident que l'infrastructure sportive doit continuer à être complétée pour suivre ce développement.

Ce n'est pas seulement le nombre des habitants qui entraîne des nouveaux besoins en infrastructures. D'autres facteurs s'y ajoutent sans que l'on puisse actuellement les appuyer statistiquement. Le fait que la population luxembourgeoise vieillit et reste active plus longtemps crée de nouveaux besoins pour des tranches d'âge à la retraite. Dans le cadre du concept intégré pour le sport, il s'agit d'amener ces populations vers des activités sportives. Il faut donc nécessairement leur permettre d'accéder aux installations sportives.

A côté du nombre des habitants, le nombre de la population scolaire est également en hausse et nécessite la mise à disposition d'installations sportives supplémentaires.

Le 11e programme quinquennal d'équipement sportif avec tous ses projets, mais loin de toute prétention d'exhaustivité, veut se situer sur la piste d'envol de ce concept du sport. Il aspire à réaliser ce qui est nécessaire et ne stimulera certainement pas des ambitions démesurées.

Localisation des équipements sportifs

Le 11e programme quinquennal, aussi bien que le 10e programme, tient compte des pistes indiquées par le Ministre responsable de l'aménagement du territoire, à savoir, qu'il faut privilégier les localisations des équipements sportifs dans les centres urbains existants pour favoriser un accès par les modes de transport durables.

A côté du développement des installations dans les centres de développement et d'attraction « CDA », la création d'infrastructures près des écoles fondamentales et des services d'éducation et d'accueil des enfants est également privilégiée.

D'autre part, des partenariats sont recherchés notamment pour les installations coûteuses telles les piscines. Des synergies sont recherchées de ce fait entre communes ou entre l'Etat et les communes pour la réalisation d'équipements utilisés à la fois par l'enseignement post-primaire, l'enseignement fondamental et le grand public.

Préservation des équipements en place

Outre la planification des nouveaux équipements, la préservation de l'infrastructure sportive en place et en service reste de mise. En effet, priver les collectivités locales concernées de l'aide étatique et donc laisser se dégrader le patrimoine d'équipements sportifs existants reviendrait à mettre en péril les acquis des dernières années et à anéantir les efforts consentis depuis le démarrage des programmes quinquennaux. Ici encore, il y a lieu de constater une innovation majeure. Celles des installations qui, en raison de leur âge, se trouvent présentement dans un état désuet et nécessitent en conséquence une rénovation complète, le cas échéant à la lumière du facteur loisir pour ajouter un brin de rentabilité aux frais d'entretien et de fonctionnement, seront dès à présent définies dans une liste à autoriser par règlement grand-ducal.

Réalisation de zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants

D'emblée, il y a lieu de rappeler l'importance accordée à la promotion de la motricité dès le plus jeune âge. La loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse instaure un cadre de référence national qui comprend un descriptif des objectifs généraux et des principes pédagogiques fondamentaux pour l'action des services d'éducation et d'accueil pour enfants. Il ressort de ces objectifs qu'à l'avenir les services d'éducation et d'accueil devront être aménagés de sorte à prévoir des zones multifonctionnelles accessibles librement aux enfants dont notamment une zone de motricité. Le Ministère des Sports entend participer au financement de ces zones dans le cadre du présent projet de loi.

A côté des infrastructures sportives proprement dites, les zones de motricité doivent être aménagées de sorte à ce que les enfants puissent y accéder à tout moment et pratiquer librement sans instructions plus poussées et selon leur propre envie des mouvements, des jeux, etc. ayant une influence positive sur la motricité.

Les acquis fondamentaux de mouvement, qui jadis étaient développés naturellement par les enfants, sont actuellement malheureusement sous-développés chez eux et ceci déjà dès le plus jeune âge. A travers ces zones de motricité les enfants auront la possibilité d'acquérir et de développer de nouveau ces mouvements fondamentaux de mobilité.

Pour y parvenir, les zones de motricité devraient dès lors avoir une superficie d'environ 60 m² au moins et être équipées par exemple avec un air tramp, une structure à grimper, une structure à balancer, etc.

Enveloppe financière du 11e programme quinquennal

L'enveloppe budgétaire du 10e programme quinquennal s'élevait à 100 000 000 euros, enveloppe qui sera utilisée globalement jusqu'à la fin du programme.

Sur base des projets réalistes actuellement déjà disponibles⁴, un chiffre de 112 000 000 euros sera nécessaire afin de subventionner les projets prévus par le 11e programme quinquennal. Or, comme le programme en question couvre une période de 5 ans, d'autres projets non encore signalés vont s'ajouter à ceux déjà connus. Dès lors, le montant de 112 millions d'euros devra être augmenté d'un montant de l'ordre de 6 750 000 euros afin de faire face à ces demandes ainsi qu'au financement des zones de motricité. S'y ajoutent encore les frais liés à la gestion du programme d'infrastructures, estimés à 1 250 000 euros.

Ainsi une enveloppe de 120 millions d'euros est donc à prévoir pour tenir compte des besoins imminents liés à l'exécution du 11e programme quinquennal. Même si les efforts consentis depuis 50 ans à travers les dix plans quinquennaux réalisés portent leurs fruits et que beaucoup de fédérations et de clubs sont mieux desservis, l'évolution démographique, les besoins en infrastructures scolaires et le manque en infrastructures sportives au niveau de l'accueil des enfants en bas âge, rendent nécessaire l'implémentation de ce nouveau programme quinquennal.

Il est évident que les programmes de construction sont limités au seul nécessaire selon des exécutions et choix architecturaux en dehors de tout luxe coûteux. Tous les superflus sont écartés sur la base de paramètres stricts pour ne retenir que les dépenses subventionnables nécessaires dans l'intérêt d'une bonne pratique sportive.

L'enveloppe financière fixée par le projet de loi est estimée au strict nécessaire compte tenu à la fois des besoins connus et des efforts d'économies à réaliser. Cette enveloppe doit pouvoir être ajustée en cas de nécessité absolue, si des projets de rénovations urgentes surgissent. Les adaptations éventuelles sont à décider par la loi budgétaire.

*

III. AVIS DU COSL ET DU SYVICOL

➤ Comité olympique et Sportif Luxembourgeois (COSL) – avis du 10 octobre 2017

La COSL a rendu son avis sur le projet de loi en date du 10 octobre 2017.

Dans cet avis, l'organe fédérateur du sport luxembourgeois tient à réaffirmer que, malgré les efforts entrepris depuis 1968 en matière d'infrastructure sportive dans notre pays à travers les dix programmes quinquennaux antérieurs, une continuation de l'action entreprise depuis lors dans ce domaine s'avère d'une nécessité impérieuse. Il ne peut dès lors qu'approuver l'approche du Gouvernement visant à assurer la continuité de sa politique par la mise en œuvre d'un 11e programme quinquennal d'équipement sportif couvrant la période allant du 1.1.2018 au 31.12.2022.

Le COSL souscrit aux dires du Ministre des Sports qu'il s'agit de répondre de façon appropriée aux besoins suivants :

- insuffisance en matière d'infrastructures sportives ou retard dans leur mise en œuvre, pour certaines régions du pays ou certaines disciplines sportives, jusqu'alors délaissées et/ou encore démunies ;
- remplacement, rénovation, modernisation, agrandissement, assainissement des installations existantes, tout en répondant à l'explosion démographique que notre pays a connue depuis des années.

Le COSL salue également grandement le fait que le Gouvernement, tout en tenant compte de la professionnalisation en progression constante du sport luxembourgeois de haut niveau,

- prévoit également des infrastructures nécessaires en matière de recherche, et
- entend, dans le cadre du plan d'action national « gesond iessen, méi bewegen » créer des zones de motricité (avec un aire tramp, une structure à grimper, une structure à balancer, en particulier), censées avoir une influence positive sur la motricité des enfants, déjà dès le plus jeune âge.

⁴ La liste prévisionnelle des projets comprend jusqu'à présent quelque trente-trois projets, dont notamment des centres sportifs, des halls des sports, des halls multi- et omnisports, des piscines, des terrains de football avec vestiaires, un stand de tir ainsi qu'un nouveau stade d'athlétisme à Differdange.

En énumérant les projets listés, répartis sur l'ensemble du territoire et censés être financés par une enveloppe de 120 millions d'euros – en augmentation, qui se compose de

- 112 millions d'euros pour subventionner les projets listés au 11e programme quinquennal,
- 6,75 millions d'euros pour financer les projets non encore listés, ainsi que les zones de motricité, et
- 1,25 million d'euros pour la gestion du programme d'infrastructures,

le COSL relève en particulier dans son avis les projets d'envergure nationale, voire internationale, à savoir le stade national de football et de rugby à Luxembourg-Kockelscheuer, alimenté par une deuxième tranche étatique ainsi que le stade d'athlétisme de Differdange.

Tout en estimant que tous ces projets méritent amplement d'être subventionnés, l'organe fédérateur du sport luxembourgeois regrette que le vélodrome dont la nécessité a pourtant été reconnue de longue date par nos gouvernants, ne se soit toujours pas concrétisé.

Le COSL est d'avis que les programmes de constructions doivent être limités au seul nécessaire et mettre l'accent sur des constructions fonctionnelles et adaptées aux activités sportives. A ses yeux, il conviendrait d'exécuter néanmoins le programme de construction public et privé de telle sorte qu'une utilisation rationnelle de l'eau (utilisation de l'eau de pluie) et de l'énergie (utilisation de l'énergie solaire et autres) soit garantie et que dans le cadre du développement durable, les performances énergétiques et écologiques desdites constructions soient optimales. L'utilisation de matériaux durables pour les constructions d'infrastructures sportives permettrait également sur le long terme des économies importantes sur les frais de fonctionnement, d'entretien et de maintien qui se sont souvent révélés trop importants par le passé.

Dans son avis du 10 octobre 2017 sur le PL 7173, le COSL rappelle aussi certaines remarques et suggestions à caractère plus général déjà formulées dans ses avis sur les quatre programmes quinquennaux précédents, réflexions dont le Ministre des Sports devrait également tenir compte lors de l'exécution de cet 11e programme quinquennal d'équipement sportif, même s'il s'agit avant tout de considérations touchant à la conception et à la gestion de l'infrastructure sportive plutôt qu'au financement de cette dernière.

Dans cet ordre d'idées, le COSL invite une nouvelle fois le Gouvernement à réfléchir aux moyens appropriés à mettre en œuvre, à travers l'établissement d'un cahier des charges type ou encore à travers l'instauration d'une commission de travail spéciale au sein du conseil supérieur, par exemple, dans le souci :

- a) de détecter au plus tôt de tout défaut de conception possible et de s'assurer de la conception multifonctionnelle d'un complexe sportif à construire afin d'y permettre la pratique d'un maximum de disciplines sportives dans les meilleures conditions de sécurité, de santé et de protection de l'environnement ;
- b) de continuer à privilégier les réalisations de complexes sportifs à vocation régionale plutôt que locale, à une période où la tendance va notamment vers une multiplication des centres de formation régionaux dans beaucoup de fédérations ;
- c) d'améliorer encore la gestion des centres sportifs existants ou à construire afin de garantir des possibilités d'utilisation optimales de tous ces halls, centres et complexes sportifs en solutionnant une fois pour toutes les problèmes de la présence du personnel d'encadrement ou de surveillance des installations, notamment dans les complexes scolaires en soirée, sur les week-ends ou pendant les vacances scolaires;
- d) d'assurer aux fédérations et associations agréées, pour leurs activités sportives, l'accès gratuit aux installations et infrastructures sportives financées en majeure partie par des deniers publics.

Tout en soulignant que les manquements renseignés aux points c) et d) empoisonnent souvent la vie des fédérations et clubs sportifs et perturbent le bon déroulement des activités sportives et qu'il serait vraiment temps d'y remédier, le COSL se déclare globalement en faveur du projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un 11e programme quinquennal d'équipement sportif.

**➤ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)
– avis du 20 novembre 2017**

La SYVICOL a rendu son avis sur le projet de loi en date du 20 novembre 2017.

Le projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un 11e programme quinquennal d'équipement sportif ne donne pas lieu à des remarques particulières de la part du SYVICOL, si ce n'est de saluer l'augmentation de l'enveloppe budgétaire par rapport au plan quinquennal précédent et la création de la possibilité de subventionner la réalisation de zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

➤ Avis du 15 décembre 2017

La Haute Corporation a rendu son avis en date du 15 décembre 2017.

Alors que le 11e programme quinquennal d'équipement sportif constitue une suite logique dans la planification de l'infrastructure sportive nationale depuis 50 ans, la Haute Corporation dresse dans les considérations générales de son avis le constat que ledit programme fait également 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 le loisir sont prédominants ce qui engendre une pratique plus flexible et moins conventionnelle du sport.

Dans les considérations générales de son avis, le Conseil d'Etat retient également une extension du champ d'application du programme quinquennal d'équipement sportif qui, pour la première fois, prévoit également le subventionnement des zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants. Tout en comprenant la démarche du Gouvernement de promouvoir la motricité des enfants dès le plus jeune âge, le Conseil d'Etat s'interroge cependant sur l'opportunité de procéder à ces investissements par le biais du programme quinquennal d'équipement sportif. A ses yeux, cette façon de procéder risque de constituer un précédent et de mener à un éparpillement des moyens dudit programme ce qui fait croire la Haute Corporation qu'il serait plus utile d'effectuer ces investissements par le biais du ministère compétent, en l'occurrence le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

S'abstenant de commenter la liste prévisionnelle des différents projets que le 11e programme quinquennal d'équipement sportif entend subventionner, le Conseil d'Etat se permet cependant de faire deux remarques :

- la première ayant trait au Stade national de football et de rugby à Luxembourg dont la deuxième tranche de financement est inscrite dans cet onzième programme quinquennal et qui permettra de doter le Luxembourg d'un nouveau stade national de football et de rugby. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se demande si, suite à la disparition de l'actuel stade de football et d'athlétisme situé route d'Arlon, et en l'absence d'un projet afférent énuméré dans la liste faisant partie de l'exposé des motifs, il est prévu d'assurer la réalisation d'une nouvelle infrastructure nationale d'athlétisme pour parer aux besoins de ce sport ;
- la seconde concernant le projet d'un vélodrome qui, alors qu'il fut déjà prévu de le subventionner par le biais du 10e plan quinquennal, n'a toujours pas vu le jour. Ce qui fait dire à la Haute Corporation que le Gouvernement serait bien avisé d'accélérer les travaux pour proposer un nouveau projet pour la réalisation d'une infrastructure nécessaire, voire indispensable pour le développement du sport cycliste⁵.

⁵ A ce sujet, il doit être noté que le Ministère des Sports et la commune de Mondorf-les-Bains ont donné en date du vendredi, 27 avril 2018 – à l'occasion d'une conférence de presse – des précisions sur la construction future d'un vélodrome et d'un complexe sportif. Le parc sportif, qui comprendra aussi une piscine, doit être construit au lieu-dit «Greimelter». C'est aussi là que se trouve le stade de football de la commune et que sera bientôt bâti le nouveau lycée.

Les coûts de construction du centre sportif devraient s'élever à environ 61 millions d'euros. Sur ce total, 70% seront à charge du Ministère des Sports qui considère le projet comme un « site sportif national ». Les 30% restants sont répartis entre le Ministère de l'Économie et la commune. La piste du nouveau temple du cyclisme luxembourgeois, qui doit être non seulement utilisé par les cyclistes confirmés mais aussi par les enfants comme une école de vélo, aura une longueur de 250 mètres. Le bâtiment pourra accueillir environ un millier de spectateurs. Quatre bureaux d'architectes sont encore en course pour décrocher le contrat. Ils doivent soumettre leurs créations d'ici septembre. Le projet sera attribué le 21 septembre 2018. Les premiers tours de piste doivent se faire en 2023.

Dans son avis du 15 décembre 2017, le Conseil d'État constate que le PL 7173, en autorisant le Gouvernement à subventionner les équipements sportifs pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022 inclus, établit des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un an. Or, les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et les subventions en capital relèvent des matières réservées à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution.

Dans une telle matière, la Haute Corporation ne manque pas de préciser qu'en vertu d'un **arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013 (arrêt n° 108/13)**, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter, dans une telle matière, de la loi, y compris les fins, les conditions, et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

En analysant le PL 7173, le Conseil d'Etat

- constate que le projet de texte comprend plusieurs dispositions renvoyant au pouvoir réglementaire du Grand-Duc, et
- note que les auteurs du projet de texte entendent, entre autres, attribuer au pouvoir réglementaire le pouvoir de fixer
 - les critères et les modalités du subventionnement,
 - les seuils,
 - les critères de plafonnement,
 - les modalités de restitution, ainsi que
 - les périodes minimales de service.

Même si le **projet de règlement grand-ducal** relatif au **PL 7173** reprend pour l'essentiel les principes d'exécution renseignés au règlement grand-ducal du 31 octobre 2012 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipement sportif subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipement sportif, il innove néanmoins sur **certains points** en :

- renseignant notamment une définition du seuil (seuil fixé à 5 millions d'euros) à partir duquel un **projet de rénovation ou de réaménagement** est à considérer de **grande envergure** ;
- fixant notamment un seuil maximal (seuil fixé à 1,5 million d'euros) pour les **projets d'équipement sportif** dits de faible envergure, qui ne nécessitent pas l'inscription sur une liste arrêtée par règlement grand-ducal ; et en
- informant notamment sur les obligations de restitution de l'aide obtenue en cas de
 - non-respect des dispositions du règlement grand-ducal ou des dispositions de la convention conclue avec le maître de l'ouvrage, ainsi qu'en cas de
 - non-respect de la durée minimale de service de l'équipement sportif concerné.

Or, au regard de la teneur de **l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel que révisé par la loi du 18 octobre 2016**, les dispositions qui précèdent vont à l'encontre de la **volonté du Constituant** qui consiste à

- sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif », et
- exclure l'adoption de « simples lois-cadres fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ».

Procédant à un examen des dispositions du règlement d'exécution du PL 7173, en l'occurrence, le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de l'aide financière de l'État en faveur des projets subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipement sportif, le Conseil d'Etat ne peut que constater que les dispositions de certains articles⁶ du projet de règlement grand-ducal précité relèvent du domaine de la loi.

Il en résulte que la Haute Corporation exige, sous peine d'opposition formelle, que ces dispositions soient intégrées dans le projet de loi.

⁶ En l'occurrence, il s'agit des dispositions des articles 3, 6 à 9, 11, 12, alinéas 2, et 14 à 17.

➤ Avis complémentaire du 20 mars 2018

Alors que dans son avis du 15 décembre 2017, la Haute Corporation avait

- constaté que le PL 7173, dans sa teneur initiale, comprenait plusieurs dispositions⁷ renvoyant au pouvoir réglementaire du Grand-Duc qui ne correspondaient pas à la volonté du Constituant, selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent du domaine de la loi formelle, et
- exigé, sous peine d'opposition formelle, que ces dispositions soient intégrées dans le corps du projet de loi,

elle note dans son avis complémentaire du 20 mars 2018 qu'elle peut désormais lever les oppositions formelles qu'elle avait encore formulées dans son avis précité du 15 décembre 2017. Ceci pour la simple raison d'avoir été largement suivie dans ses observations par les auteurs des amendements dont la majorité n'appelle pas d'observation.

Seul bémol : l'amendement 10 formulé par les membres de la commission parlementaire concernant l'article 5 du projet de texte, composé de 4 alinéas. Pour lever l'insécurité juridique dont cet article est entaché, le Conseil d'Etat propose de faire précéder son alinéa 3 de son alinéa 4 et de rédiger les deux alinéas en question comme suit :

« La période minimale de service des infrastructures subventionnées est fixée comme suit selon les différents types d'équipements sportifs :

- 1° à ~~25~~ vingt-cinq ans pour un stade de football, un hall omnisports, un hall multisports, un hall des sports, une piscine couverte ou en plein air, une patinoire ou toute autre infrastructure sportive spécifique indoor ;
- 2° à ~~10~~ dix ans pour un mini-stade, un terrain multisports, une aire de jeux ou tout autre équipement sportif spécifique outdoor ;
- 3° à ~~10~~ dix ans pour les zones de motricité.

Le bénéficiaire doit ainsi rembourser :

- 1° l'intégralité de la subvention en capital ou de la bonification d'intérêts allouée jusqu'à cette date, :
 - a) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, point 1°, si la période de service couvre moins de ~~15~~ quinze respectivement moins de 5 ans ;
 - b) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, si la période de service couvre moins de cinq ans.
- 1 L'allocation de la bonification d'intérêts est supprimée pour la période restante ;
- 2° la moitié de la subvention en capital allouée, :
 - a) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, point 1°, si la période de service couvre plus de ~~15~~ quinze respectivement moins de 5 ans ;
 - b) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, si la période de service couvre plus de cinq ans.
- 1 L'allocation de la bonification d'intérêts est supprimée pour la période restante. ~~Ce montant~~ La moitié de la subvention à rembourser est diminuée toutefois d'un dixième du ~~montant de cette subvention~~ pour chaque période de ~~12~~ douze mois dépassant ~~15~~ quinze respectivement 5 ans pour les projets visés à l'alinéa 3, point 1°, ou dépassant cinq ans pour les projets visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, au cours de laquelle l'équipement sportif subventionné a été exploité. »

➤ Deuxième avis complémentaire du 8 mai 2018

Dans son deuxième avis complémentaire en date du 8 mai 2018, la Haute Corporation constate que le texte de l'amendement additionnel qui lui est parvenu par dépêche en date du 30 mars 2018, reprend la proposition de texte qu'elle avait formulée dans son avis complémentaire du 20 mars 2018 et qu'il n'appelle dès lors pas d'observation de sa part.

*

⁷ Dispositions en relation notamment avec les critères et les modalités du subventionnement, les seuils, les critères de plafonnement, les modalités de restitution ainsi que les périodes minimales de service

I. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

- L'article premier indique l'enveloppe financière (enveloppe globale de 120 millions d'euros) impartie pour le **nouveau programme quinquennal d'équipement sportif** qui se range dans la lignée des programmes antérieurs. Le régime des subventions du **11e programme** est applicable à partir du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2022.

Tombent sous le champ d'application du **11e programme quinquennal** :

- la réalisation d'équipements sportifs nouveaux,
- les projets de rénovation et de modernisation d'infrastructures existantes,
- le subventionnement de zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants (qui se trouvent intégrées pour la première fois dans un programme quinquennal d'équipement sportif),
- le coût relatif à la gestion de la base de données des infrastructures autorisée par la **loi du 11 février 2014 relative au 10e programme quinquennal**.

- L'article premier définit par ailleurs le cercle potentiel des bénéficiaires d'une contribution :

- les communes et les syndicats intercommunaux, tout comme
- les fédérations ainsi que leurs clubs.

Souvent les organisations sportives sont mieux outillées et munies pour réaliser et gérer un équipement, notamment lorsqu'il est affecté aussi à des destinations régionales ou nationales.

Par ailleurs, les communes, les syndicats intercommunaux et les organisations nationales peuvent aussi s'associer à des promoteurs privés. L'intervention du privé est même à solliciter compte tenu du fait que des modèles de financement combinés à des exploitations commerciales peuvent utilement servir la cause sportive, notamment en temps de crise lorsqu'il y a un tarissement des deniers publics.

Article 2

- Comme par le passé, l'article 2 du projet de loi précise que les infrastructures sportives sont planifiées et intégrées à l'aune du programme directeur de l'aménagement du territoire.

S'y ajoute pour la première fois que la planification des infrastructures sportives doit en outre se référer au concept intégré pour le sport qui a été élaboré par le COSL en 2014.

En parallèle à l'instruction de la présente loi, le règlement grand-ducal du 31 octobre 2012 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipements sportifs sera adapté avec la collaboration de la commission interdépartementale pour les équipements sportifs.

- Alors que la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 2 du projet de loi autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif prévoyait à l'origine que « les critères et modalités appliqués pour ce subventionnement soient arrêtés par règlement grand-ducal », la Commission des Sports de la Chambre des Députés a consenti de se rallier à l'exigence du Conseil d'Etat comme quoi les critères et modalités devaient être intégrés dans le projet de loi. Ceci tout en reformulant la possibilité que les modalités pratiques et procédurales relatives au subventionnement des nouveaux projets soient arrêtées par règlement grand-ducal.

- Le deuxième alinéa de l'article 2 du projet de loi innove dans le sens que

- seuls les projets d'une certaine envergure doivent figurer sur une liste à arrêter par règlement grand-ducal, et que
- dès lors, les projets de réalisation d'équipements de faible envergure n'ont plus besoin d'être arrêtés par règlement grand-ducal. Cette flexibilité s'avère nécessaire pour permettre une gestion plus rapide des projets à faible envergure.

Le deuxième alinéa de l'article 2 du projet de loi fixe par ailleurs un seuil – 1,5 millions d'euros toutes taxes comprises – en dessous duquel tout projet de réalisation d'équipement sportif est considéré de faible envergure.

- Le troisième alinéa de l'article 2 du projet de loi

- reprend l'idée que les projets de rénovation et de réaménagement d'installations sportives existantes de grande envergure sont également arrêtés par règlement grand-ducal, et

- fixe par ailleurs un seuil – 5 millions d’euros toutes taxes comprises – à partir duquel tout projet de rénovation ou de réaménagement est considéré de grande envergure.
- Le quatrième alinéa de l’article 2 du projet de loi précise finalement que pour les projets de rénovation de grande envergure concernant des installations sportives se trouvant actuellement dans un état de vétusté au point qu’une rénovation complète s’avère indispensable, il n’y a pas lieu d’appliquer des taux de subventionnement différents de ceux appliqués pour les projets nouveaux étant donné que les projets de remise en état de grande envergure s’apparentent à une construction nouvelle.

Article 3

- L’article 3 du projet de loi est maintenu dans la teneur des lois d’autorisation antérieures quoique la solution de la subsidiation des intérêts, seuls ou cumulés avec le capital, n’ait guère trouvé d’application.
Le taux de subsidiation de 35% n’ayant pas changé par rapport aux lois précédentes, il peut néanmoins être porté à
 - 50% pour les projets à intérêt régional, et à
 - 70% pour les projets à intérêt national.
- L’article 3 du projet de loi initial autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d’équipement sportif prévoyait à son alinéa 3 que la dépense subsidiable relative à la partie « sport » de chaque type d’équipement multifonctionnel peut être plafonnée selon des critères à arrêter par règlement grand-ducal de même que les taux de subventionnement spécifiques pour les projets d’équipement sportif réalisés sous forme d’un partenariat public-privé.
Dans la même lignée, les auteurs du projet de texte renvoyaient à l’alinéa 4 de l’article 3 du projet de loi initial autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d’équipement sportif au pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour fixer les critères de plafonnement de la dépense subsidiable relative à la réalisation et l’équipement des zones de motricité.
Sous peine d’opposition formelle de la part du Conseil d’Etat, la Commission des Sports de la Chambre des Députés a finalement consenti de se rallier à l’exigence de la Haute Corporation d’intégrer dans le projet de loi les critères de plafonnement relatifs
 - à la partie « sport »,
 - ainsi qu’à la réalisation et à l’équipement des zones de motricité.
 tout en fixant délibérément des seuils de 10 millions d’euros respectivement de 750.000 euros. Ceci pour la toute simple raison que la définition de tels seuils a permis dans la pratique d’éviter des dérapages financiers liés à des infrastructures (trop) luxueuses.

Article 4

- L’article 4 du projet de loi donne au Ministère des Sports la possibilité de relever le taux de subventionnement pour les équipements abritant un centre national d’une fédération sportive lorsque
- le besoin dudit centre national est évident, et que
 - les moyens nécessaires propres de la Fédération ou de la commune qui l’accueille font défaut et ceci par une décision du Gouvernement.
- Sous peine d’opposition formelle de la part du Conseil d’Etat, la Commission des Sports de la Chambre des Députés a décidé de se rallier à l’exigence de la Haute Corporation de prévoir dans la loi en projet les critères selon lesquels de telles aides supplémentaires peuvent être octroyées par le Gouvernement.

Article 5

- Le premier alinéa de l’article 5 du projet de loi indique que les modalités d’ordre purement procédural concernant
 - l’allocation des aides, et
 - l’utilisation des installations sportives subventionnées
 doivent être arrêtées par règlement grand-ducal et sont réglées dans la future loi.

- Suivant le Conseil d'Etat dans son avis que le deuxième alinéa de l'article 5 du projet de loi doit distinguer clairement entre les hypothèses où la subvention serait à rembourser entièrement et celles où la subvention ne serait à rembourser qu'en partie, la Commission des Sports de la Chambre a reformulé cet alinéa de façon à satisfaire à l'exigence formulée par la Haute Corporation.
- Dans le projet de loi sont intégrées successivement aux alinéas 3 et 4 de son article 5
 - **les périodes minimales de service des installations** (10 ans et 25 ans selon les différents types d'équipements sportifs), ainsi que
 - **les modalités procédurales de restitution des subventions** (l'intégralité de la subvention en capital ou de la bonification d'intérêts allouée selon que la période de service couvre moins de 15 ans ou moins de 5 ans ; la moitié de la subvention en capital allouée selon que la période de service couvre plus de 15 ans ou plus de 5 ans)

Article 6

L'article 6 du projet de loi a été introduit une première fois dans la loi d'autorisation du huitième programme quinquennal, puis reconduit dans les programmes successifs. Il est repris afin que les efforts de rénovation des infrastructures qui ne rentrent pas dans la catégorie de grande envergure couverte par les programmes quinquennaux puissent également continuer. Durant la période quinquennale venue à terme, dix crédits budgétaires successifs pour un total de 35,5 millions euros, ont très utilement complété l'enveloppe financière du programme quinquennal proprement dit. S'y ajoutent pour la première fois les projets de réalisation d'équipements de faible envergure qui seront dorénavant traités dans la même logique que les rénovations de grande envergure.

Article 7

L'article 7 du projet de loi dispose comment les dépenses occasionnées par la loi sont produites. Les alimentations du Fonds d'équipement sportif national ne sont plus faites, comme jadis, en tranches annuelles d'un même montant, mais selon les nécessités réelles. Il avait déjà été précisé par le Gouvernement au moment de l'approbation du 9e programme que les mises à disposition budgétaires dépasseraient le cas échéant la période quinquennale. Il y a effectivement chevauchement des dotations budgétaires qui sont le solde du 10e programme avec celles qui vont constituer les tranches initiales du 11e programme. Les programmations budgétaires pluriannuelles en tiennent compte.

Ainsi, l'article 7 dispose que :

- l'avoir dont le Fonds d'équipement sportif dispose au début du 11e programme (à la fin de l'exercice 2017) peut non seulement être utilisé pour les dépenses futures occasionnées par l'exécution du 11e programme, mais encore pour les dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2017 inclus pour les projets que le Ministère des Sports a décidé de subventionner ;
- les dépenses occasionnées par l'exécution du 11e programme quinquennal sont les dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- le paiement de ces dépenses peut avoir lieu au cours des exercices ultérieurs et que ces dépenses sont financées par l'avoir reporté du Fonds, résultant du fait qu'une partie de l'enveloppe a été engagée mais non encore payée à la fin de la période 2018-2022.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports propose, à l'unanimité de ses membres, à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA SANTE,
DE L'EGALITE DES CHANCES ET DES SPORTS**

7173

PROJET DE LOI

**autorisant le Gouvernement à subventionner un onzième
programme quinquennal d'équipement sportif**

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé, à partir du 1^{er} janvier 2018 et jusqu'au 31 décembre 2022, selon les modalités de la présente loi et jusqu'à concurrence d'un montant global de 120 millions d'euros, à :

- 1° subventionner la réalisation d'équipements sportifs par les communes, les syndicats intercommunaux, les organisations sportives, associés les uns ou les autres, le cas échéant, à des promoteurs privés ;
- 2° subventionner les projets de rénovation et de réaménagement d'infrastructures sportives existantes ;
- 3° subventionner la réalisation des zones de motricité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants détenteur d'un agrément conformément à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 4° gérer la banque de données de l'infrastructure sportive nationale pour faciliter l'établissement de futurs programmes quinquennaux et pour réaliser des études en vue de l'établissement de modèles de gestion.

Art. 2. Au vu du programme directeur de l'aménagement du territoire et du concept intégré pour le sport au Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Sports dans ses attributions propose le nombre, le genre et la répartition sur le territoire du pays des nouveaux projets susceptibles d'être subventionnés. Les modalités pratiques et procédurales relatives à ce subventionnement sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Les 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.

Les projets de rénovation et de réaménagement d'installations sportives existantes de grande envergure figurent sur une ou plusieurs listes arrêtées par règlement grand-ducal. Est considéré comme projet de rénovation ou de réaménagement de grande envergure tout projet dont le coût total dépasse 5 millions d'euros toutes taxes comprises.

Les taux de subventionnement des projets de rénovation ou de réaménagement de grande envergure sont identiques à ceux fixés à l'article 3 pour les projets de construction d'infrastructures sportives nouvelles.

Art. 3. L'aide financière est allouée sous forme de subventions en capital ou en intérêts. Ces deux genres de prestations peuvent être octroyés concurremment, sans que l'aide totale puisse dépasser 35% du montant susceptible d'être subventionné.

Toutefois, si le projet présente un intérêt régional ou national, ce taux peut être porté jusqu'à 50% pour les projets à intérêt régional et 70% pour les projets à intérêt national.

Dans la limite des taux d'aides respectifs prévus ci-avant, la dépense subsidiable relative à la partie « sport » est plafonnée pour un hall multisports et une piscine couverte à 10 millions d'euros toutes taxes comprises et non remboursables. Pour un mini-stade, un subside forfaitaire maximal de 25 000 euros est prévu.

Dans la limite des taux d'aides respectifs prévus ci-avant, la dépense subsidiable relative à la réalisation et l'équipement des zones de motricité est plafonnée à 750 000 euros toutes taxes comprises et non remboursables.

Art. 4. A titre exceptionnel et sur proposition motivée du ministre ayant les Sports dans ses attributions, le Gouvernement peut relever le taux de subventionnement déterminé à l'article 3 pour les infrastructures destinées à être utilisées exclusivement dans un intérêt national.

Art. 5. Les modalités procédurales d'allocation des aides et celles concernant l'utilisation des installations sportives subventionnées sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Les subventions consenties sont à restituer entièrement ou en partie à l'Etat lorsque le bénéficiaire d'une subvention abandonne, cède ou aliène l'installation sportive ou partie de l'installation ou s'il modifie fondamentalement l'utilisation par rapport à sa destination initiale et en fonction des périodes minimales de service définies ci-après.

La période minimale de service des infrastructures subventionnées est fixée comme suit selon les différents types d'équipements sportifs :

- 1° à vingt-cinq ans pour un stade de football, un hall omnisports, un hall multisports, un hall des sports, une piscine couverte ou en plein air, une patinoire ou toute autre infrastructure sportive spécifique indoor ;
- 2° à dix ans pour un mini-stade, un terrain multisports, une aire de jeux ou tout autre équipement sportif spécifique outdoor ;
- 3° à dix ans pour les zones de motricité. »

Le bénéficiaire doit rembourser :

- 1° l'intégralité de la subvention en capital ou de la bonification d'intérêts allouée jusqu'à cette date :
 - a) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, point 1°, si la période de service couvre moins de quinze ans ;
 - b) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, si la période de service couvre moins de cinq ans.

L'allocation de la bonification d'intérêts est supprimée pour la période restante.

2° la moitié de la subvention en capital allouée :

- a) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, point 1°, si la période de service couvre plus de quinze ans ;
- b) pour les types d'équipements sportifs visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, si la période de service couvre plus de cinq ans.

L'allocation de la bonification d'intérêts est supprimée pour la période restante. La moitié de la subvention à rembourser est diminuée toutefois d'un dixième pour chaque période de douze mois dépassant quinze ans pour les projets visés à l'alinéa 3, point 1°, ou dépassant cinq ans pour les projets visés à l'alinéa 3, points 2° et 3°, au cours de laquelle l'équipement sportif subventionné a été exploité.

Art. 6. En complément à la réalisation du onzième programme quinquennal d'équipement sportif, la loi budgétaire fixe annuellement des dotations pour subventionner les travaux de maintien et de rénovation d'installations sportives en place ne répondant pas au seuil de rénovation de grande envergure ainsi que les projets de réalisation d'équipement de faible envergure.

Art. 7. Les dépenses occasionnées par l'exécution de la présente loi sont à charge du fonds spécial dénommé « Fonds d'équipement sportif national » institué par l'article 14 de la loi modifiée du 24 mars 1967 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 1967. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles.

L'avoir du Fonds d'équipement sportif au 31 décembre 2017 pourra servir à la liquidation des dépenses occasionnées par l'exécution de la présente loi, telles que prévues à l'article 1^{er}, y compris les dépenses engagées avant le 31 décembre 2017 pour les projets répondant aux critères d'éligibilité des programmes quinquennaux antérieurs.

Les dépenses occasionnées par l'exécution de la présente loi concernent l'ensemble des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2022 inclus.

Luxembourg, le 29 mai 2018

La Présidente-rapporteuse,
Cécile HEMMEN

