

**N° 5004<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

---

---

**PROJET DE LOI****ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner  
l'exécution d'un septième programme quinquennal d'équipement  
de l'infrastructure touristique**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(10.12.2002)

Par dépêche du 3 juin 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis pour avis au Conseil d'Etat le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

Par le même courrier, le Conseil d'Etat a été saisi de six projets de règlement grand-ducal. Le premier projet de règlement grand-ducal concerne l'établissement du programme d'équipement de l'infrastructure touristique. Les cinq projets grand-ducaux suivants se rapportent aux modalités d'octroi des subventions en capital ou en intérêts destinées respectivement:

- à l'hôtellerie;
- au camping;
- à l'exécution de projets d'équipements de l'infrastructure touristique régionale ou nationale à réaliser par des investisseurs privés;
- à l'aménagement, la modernisation et l'extension de gîtes ruraux, à la construction, la modernisation et l'extension d'auberges de jeunesse, à la conservation et la mise en valeur touristique du patrimoine culturel, à l'équipement moderne et l'aménagement de bureaux touristiques, ainsi qu'à l'élaboration de concepts et d'études relatives au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique;
- à la prise en charge des frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la gestion de l'infrastructure touristique d'envergure régionale ou nationale par des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme.

Chacun des projets de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de commerce sur le projet de loi et sur les projets de règlement grand-ducal a été transmis au Conseil d'Etat par lettre du 11 octobre 2002.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Comme son intitulé l'indique, le projet de loi se situe dans le prolongement des six lois adoptées antérieurement pour donner aux professionnels du secteur du tourisme les moyens nécessaires à la réalisation de la politique gouvernementale en la matière.

Le premier programme quinquennal couvre la période de 1973 à 1977 et a été doté d'une enveloppe financière de 150 millions de LUF. Son but était le subventionnement de projets d'équipements de l'infrastructure touristique réalisés uniquement par les communes ou les syndicats de communes.

Le deuxième programme quinquennal couvrait la période de 1978 à 1982 et était doté d'une enveloppe financière de 255 millions de LUF. Il visait, outre les projets subventionnés, des aides en faveur de l'hôtellerie en cas de modernisation, de rationalisation et d'extension d'établissements d'hébergement.

Le troisième programme quinquennal couvrait la période de 1983 à 1987 et était doté d'une enveloppe financière de 400 millions de LUF. Il maintenait les principes retenus, tout en permettant le soutien de projets d'aménagement de gîtes ruraux nouveaux et de projets de conservation et de mise en valeur touristique du patrimoine culturel.

Le quatrième programme quinquennal couvrait la période de 1988 à 1992 et était doté d'une enveloppe financière de 650 millions de LUF. Tout en continuant à reconnaître la nécessité des aides allouées en vertu des trois premiers programmes, ce quatrième programme introduisait quatre nouveautés: l'aide aux investisseurs privés pour des projets d'importance régionale, l'aide aux hôteliers et exploitants de campings privés, tant pour la création de terrains de camping que pour la modernisation, la rationalisation et l'extension des terrains existants et l'aide aux syndicats d'initiative pour l'acquisition et l'amélioration d'équipements informatiques et audiovisuels.

Le cinquième programme quinquennal couvrait la période de 1993 à 1997 et était doté d'une enveloppe financière de 1050 millions de LUF. Il s'inscrivait dans le concept stratégique élaboré à la demande du ministère du Tourisme en 1992 par l'Institut européen du Tourisme (Europäisches Tourismus-Institut) (E.T.I.) auprès de l'Université de Trèves, ainsi que dans la perspective de la vision „qualité de la vie et qualité du touriste“ pour concentrer les moyens mis en œuvre sur un petit nombre de segments d'avenir afin de cibler l'offensive dans les secteurs à potentiels encore insuffisamment exploités et pour abandonner progressivement le tourisme de médiocre qualité.

Le sixième programme quinquennal s'inscrivait dans la lignée de son prédécesseur et en constituait la continuation logique. En effet, il ne se distinguait du précédent programme qu'en ce qu'il se propose d'élargir le cercle des bénéficiaires éventuels des subventions aux associations sans but lucratif. L'enveloppe budgétaire globale a été portée de 1050 à 1175 millions de LUF. Ce sixième programme quinquennal a fait l'objet de la loi du 3 août 1998 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un sixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

Quant au septième programme quinquennal, il s'inscrit encore une fois dans la lignée de ses deux prédécesseurs. Ce programme innove en ce sens que par rapport à ses prédécesseurs, il tient compte des recommandations formulées à l'occasion de l'étude d'impact susmentionnée réalisée par l'Institut européen de Tourisme (E.T.I.) en 2002. Cette étude constate que grâce aux aides accordées dans le cadre des différents programmes quinquennaux, l'offre infrastructurelle touristique luxembourgeoise et le degré d'équipement touristique au Luxembourg ont atteint une qualité de niveau international. Un certain retard doit cependant encore être constaté au niveau de l'organisation touristique, de la formation touristique et du marketing touristique, c'est-à-dire dans les domaines exclus jusqu'ici des différents programmes quinquennaux.

Le Conseil d'Etat renvoie à l'exposé des motifs au sujet des mesures concrètes proposées par l'E.T.I. Le septième programme quinquennal tient compte des recommandations faites et il devrait permettre non seulement de soutenir la création et l'extension de projets infrastructurels, mais aussi d'accompagner financièrement les plus importants d'entre eux sur le plan de la gestion.

Quant à la dotation de l'enveloppe financière, le montant afférent s'élève à 37,5 millions d'euros, soit 1512,75 millions de LUF, ce qui représente une progression importante de l'ordre de plus de 28% par rapport au sixième programme quinquennal mentionné ci-dessus. Cette augmentation de l'enveloppe financière s'explique par l'extension des domaines d'intervention ainsi que par le fait de plusieurs projets d'envergure. Le Conseil d'Etat tient à souligner que plusieurs programmes sont à cheval entre les programmes quinquennaux et ne trouveront leur achèvement que dans les années à venir.

Quant aux projets d'infrastructure et d'aménagement réalisés dans le cadre du dernier programme quinquennal, le Conseil d'Etat voudrait renvoyer au commentaire des articles où les principaux projets sont énumérés et décrits sous l'article 1er.

Le Conseil d'Etat a pris note de l'avis susmentionné de la Chambre de commerce consultée sur ce projet de loi qui la concerne au premier plan. La Chambre de commerce salue l'initiative du Gouvernement de proposer le septième programme quinquennal qui devra permettre au secteur du tourisme de continuer à adapter l'outil de travail à l'évolution du temps et de doter le pays d'une infrastructure

touristique appropriée. Elle regrette toutefois que de nouveaux accents en matière de politique touristique n'aient pas été dégagés et renvoie à ce sujet à ses avis antérieurs émis en la matière. La Chambre de commerce apprécie le fait que l'enveloppe financière globale ait été augmentée de façon non négligeable, tout en craignant que celle-ci puisse rester insuffisante pour faire face à la réalisation des projets importants envisagés. En outre, la Chambre de commerce critique la discrimination appliquée, selon elle, jusqu'à présent „au détriment des investisseurs privés du fait que la subvention dont ils peuvent bénéficier pour l'exécution de projets de construction, d'aménagement, de modernisation et d'extension d'hôtels, de gîtes ruraux, donc d'exploitations commerciales, est de loin inférieure à celle à laquelle peuvent prétendre les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et, à l'avenir, les autres associations sans but lucratif“. Selon la Chambre de commerce, le taux d'intervention devrait être identique pour chaque investissement du même type quel qu'en soit l'initiateur.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime que le législateur se doit d'éviter toute discrimination sous forme de différence de traitements exagérée et non justifiée. D'un autre côté, le Conseil d'Etat est conscient que les pouvoirs publics peuvent être amenés à nuancer le degré et les modalités de leur intervention en fonction de la nature même des actions de développement à entreprendre.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Comme le septième programme quinquennal est la continuation logique du sixième, le texte de l'article 1er reste dans les grandes lignes inchangé à l'exception des points relevés ci-après.

A la première phrase de cet article, l'enveloppe financière est portée à 37.500.000 euros. Quant à sa rédaction, il n'y a pas lieu de mettre un point après „euros“ puisque la phrase continue par l'énumération des projets envisagés.

Les deux premiers tirets reprennent textuellement les passages afférents du texte de la loi du 3 août 1998.

Au troisième tiret, les termes „et de gîtes à la ferme“ ont été supprimés de sorte que le texte nouveau se réfère à „l'exécution de projets d'aménagement, de modernisation et d'extension de gîtes ruraux ...“.

Au quatrième tiret, l'adjectif „privés“ a été supprimé derrière les projets de création de terrains de camping.

Le commentaire des articles ne mentionne pas explicitement les modifications dont question ci-avant qui rencontrent cependant l'accord du Conseil d'Etat.

Le cinquième tiret qui porte sur „l'exécution de projets de conservation et de mise en valeur touristique du patrimoine culturel“ a été complété par l'ajout du texte suivant: „à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme, ainsi que par des investisseurs privés“. Le Conseil d'Etat marque son accord au texte proposé dès lors qu'il précise davantage le cercle des personnes morales et physiques.

Le sixième tiret est modifié substantiellement en ce sens que l'ancien texte se rapportait à „l'exécution de projets d'acquisition et d'amélioration d'équipements informatiques et d'équipements audiovisuels à réaliser par les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et les associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme“. Le nouveau texte est libellé comme suit: „l'exécution de projets d'aménagement et d'équipement moderne de bureaux touristiques à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme;“

Le nouveau texte proposé élargit la notion de projets d'acquisition et d'amélioration d'équipements informatiques et d'équipements audiovisuels reprise à l'ancien texte. En même temps, il élargit le cercle des intervenants visés en incluant les communes et les syndicats de communes. Le Conseil d'Etat marque son accord au nouveau texte proposé.

Le septième tiret est nouveau et il concerne les frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de projets ou initiatives touristiques d'envergure à caractère régional ou national gérés par des

syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme. Les projets répondent aux orientations dégagées par l'étude d'impact réalisée par l'E.T.I., mentionnée ci-avant. Le Conseil d'Etat marque son accord au nouveau texte.

Quant au huitième tiret nouveau, il correspond à l'ancien septième tiret, sauf qu'il vise l'élaboration de concepts et d'études et non seulement l'élaboration d'études. Le Conseil d'Etat marque son accord au nouveau texte.

#### *Article 2*

L'article 2 de la loi du 3 août 1998 prévoit que le programme doit être approuvé par le Gouvernement en conseil. Ledit programme peut être complété ou modifié par une décision prise par le Gouvernement en conseil sur proposition du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions.

Le nouveau texte précise que le programme est établi par le ministre ayant dans ses attributions le Tourisme et arrêté par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat salue le fait que dorénavant le programme d'équipement de l'infrastructure touristique régionale fera l'objet d'un règlement grand-ducal et il marque son accord au nouveau texte proposé.

#### *Articles 3 et 4*

Le texte de ces articles est identique à celui des articles correspondants de la loi du 3 août 1998. Il marque son accord sur l'approche adoptée et sur le nouveau texte proposé.

#### *Article 5*

En conformité avec la nouvelle énumération des mesures d'intervention précisées aux différents tirets de l'article 1er, cet article précise qu'il se rapporte aux projets visés par les tirets 2 à 6 et 8. Le Conseil d'Etat marque son accord au texte proposé.

#### *Article 6*

Cet article se rapporte au nouveau tiret 7 de l'article 1er. Il concerne les frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de projets ou initiatives touristiques d'envergure à caractère régional ou national. Le Conseil d'Etat marque son accord au texte proposé.

#### *Article 7*

Cet article est également nouveau dès lors qu'il prévoit l'institution d'un fonds spécial dénommé „fonds pour la promotion touristique“ destiné à financer les participations de l'Etat allouées dans l'intérêt de la réalisation d'investissements éligibles à l'obtention d'une aide de l'Etat sur la base des articles 1er à 5 de la nouvelle loi.

La Chambre de commerce salue la mise en place d'un tel fonds qui devrait permettre une plus grande flexibilité dans l'allocation des subventions du septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

Le Conseil d'Etat, tout en se ralliant à la création d'un tel fonds spécial, insiste que les critères de gestion et de transparence soient respectés dans ce contexte. A cette fin et en s'inspirant de textes similaires d'institution d'un fonds spécial, le Conseil d'Etat propose de libeller cet article comme suit:

„**Art. 7.** Il est institué, conformément aux articles 76 et 77 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, un fonds spécial dénommé “fonds pour la promotion touristique” destiné à financer les participations de l'Etat allouées dans l'intérêt de la réalisation d'investissements éligibles à l'obtention d'une aide de l'Etat sur la base des articles 1 à 5 de la présente loi.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER