

N° 5762²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**concernant le renouvellement du soutien au développement rural**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.12.2007)

Par dépêche du 7 août 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que la fiche financière prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Par dépêche du 10 décembre 2007, le Conseil d'Etat a eu communication de l'avis de la Chambre des métiers. Le 19 décembre 2007, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture lui ont encore été communiqués.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Au regard des résultats du recensement agricole effectué début 2006 par le Service central de la statistique et des études économiques (Statec), la situation générale dans l'agriculture indigène se présente comme suit.

Le Statec constate que l'agriculture luxembourgeoise se caractérise par une forte stabilité structurelle. En 2006, on dénombrait encore 2.325 exploitations; en mai 2007, ce nombre avait pourtant diminué à 2.253. Ces exploitations se partagent une surface agricole utilisée de 128.875 ha (en 2006) qui n'a pratiquement pas évolué par rapport aux années précédentes. La taille moyenne par exploitation est passée à 55,43 ha en 2006, atteignant désormais 61,60 ha pour les exploitations de 2 ha et plus (2.089 en 2006).

Les terres arables restent à l'instar des années précédentes, en retrait par rapport aux prairies et pâturages, soit 46,3% contre 52,3% de la surface totale.

Si entre 2005 et 2006 les jachères ont diminué de 26,8% (surface de 1.363 ha en 2006), une progression de 876 ha (+ 18,7%) de cultures de plantes industrielles a été notée.

Depuis les années 1980, le niveau de mécanisation atteint en agriculture est tel que normalement il ne devrait plus y avoir d'accroissement du parc de machines, mais qu'il faudrait plutôt escompter un recul parallèle à la diminution du nombre des exploitations. Toutefois, probablement en raison du niveau relativement élevé des aides étatiques prévues par la loi agraire de 2001, le Statec note que l'équipement des agriculteurs a encore une fois été en hausse en 2007.

La diminution tant de la population que de la main-d'œuvre agricoles se poursuit parallèlement au recul du nombre des exploitations agricoles. La population reste essentiellement familiale, le nombre de salariés n'étant que de 558 unités (6,7%). Quant à la population agricole familiale, qui compte encore 7.819 personnes, elle comprend les exploitants et les membres de leur famille pour autant qu'ils soient domiciliés sur le lieu de l'exploitation. Elle couvre donc à la fois les personnes travaillant dans l'exploitation ou vivant des revenus de cette dernière et les personnes dont l'unique lien avec l'agriculture est l'habitation.

La main-d'œuvre agricole familiale ne représente plus en 2006 que 4.801 unités (soit 61,4% de la population agricole familiale), dont 2.225 exploitants. Le nombre de personnes travaillant à plein temps était encore de 1.914 unités.

Parmi les 2.037 exploitants assurant eux-mêmes en 2006 la gestion de leur entreprise, 706 soit 34,7% étaient âgés de plus de 54 ans. Parmi ces derniers, 158 exploitants ont indiqué que leur succession était assurée (22,4% contre 19,6% en 2005 et 18,8% en 2004). Le nombre d'exploitations continuera donc à diminuer dans les années à venir, mais peut-être à un rythme moins rapide.

Le projet de loi sous examen est censé assurer la relève de la loi du 21 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural qui a porté sur le programme des interventions publiques en faveur de l'agriculture couvrant les années 2000 à 2006 et qui s'insère dans la politique traditionnelle qui repose sur l'objectif d'„amender les conditions de vie et d'activités des cultivateurs luxembourgeois“¹, mise en œuvre par le biais d'une série de lois qui se sont succédé depuis 1965. Dans cet ordre d'idées, le projet gouvernemental arrête le cadre légal des aides d'Etat en faveur du secteur agricole, valables pendant la période allant du 1er janvier 2007 au 31 janvier 2013.

Force est de constater que les mesures d'encadrement et d'appui que les pouvoirs politiques veulent et peuvent prendre pour soutenir l'activité agricole et pour assurer le développement rural se trouvent enfermées dans un corsage de plus en plus serré d'exigences imposées par les orientations de la politique agricole commune et par le droit communautaire qui en résulte. Et l'exposé des motifs joint au projet de loi de rappeler que la politique agricole commune se trouve à son tour conditionnée depuis le début des années 2000 (cf. conclusions des Conseils européens de Lisbonne – mars 2000 – et de Göteborg – juin 2001) par les orientations retenues en matière de développement durable, fonction d'une économie compétitive, fondée sur la connaissance et cohérente avec les préoccupations de protection environnementale.

La politique agricole commune repose sur deux piliers. Le premier pilier comporte une démarche de soutien du revenu des agriculteurs qui restent par ailleurs libres de produire en fonction de la demande du marché. Le second vise la dimension environnementale et rurale d'une agriculture productrice de biens ainsi que la conservation et le développement de l'espace rural. Dans notre pays, l'espace rural se trouve délimité en vertu du chapitre II du programme de développement rural du Grand-Duché de Luxembourg pour la période de 2007 à 2013, comme regroupant 103 communes à caractère rural et excluant les communes de Luxembourg, Esch/Alzette, Differdange, Dudelange, Pétange, Hesperange, Bettembourg, Schifflange, Walferdange, Strassen, Rumelange, Sanem et Kayl considérées comme communes urbaines en raison de leur densification. En outre, l'identification dans l'espace rural d'une zone défavorisée est maintenue; celle-ci porte sur l'ensemble dudit espace, exception faite de la Vallée de la Moselle.

Le règlement (CE) No 1698/2005 modifié du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) détermine le cadre légal pour la mise en œuvre de la politique agricole commune. A cet effet, il identifie quatre axes thématiques selon lesquels les Etats membres sont autorisés à mettre en œuvre les mesures retenues en faveur de l'agriculture:

- l'amélioration de la compétitivité du secteur;
- l'amélioration de l'environnement et de l'espace naturel;
- l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale;
- la mise en œuvre de stratégies locales en matière de développement rural (dans le cadre de l'approche LEADER, liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

Les nouveaux accents en matière de politique agricole qui s'imposent tant à l'échelon communautaire qu'à l'échelon national sous l'effet de l'agenda 2000 en ont certes modifié la pondération des éléments constitutifs en privilégiant davantage au cours des années plus récentes la conservation de l'espace rural et la protection de l'environnement. Par ailleurs, l'exode rural tant redouté dans les années 1960 a cédé la place à la gestion des conséquences de l'exode urbain vers la campagne. Nonobstant ces évolutions, les problèmes du monde agricole et les remèdes qu'entendent y apporter les milieux publics sont foncièrement restés les mêmes à en juger par les constatations que le Conseil d'Etat avait

¹ cf. Avis du Conseil d'Etat du 7 avril 1964 relatif au projet de loi d'orientation agricole (doc. parl. No 987⁴; sess. ord. 1964-1965)

déjà plus amplement développées dans son avis précité du 7 avril 1964 relatif au projet de loi qui est devenu la loi d'orientation agricole du 23 avril 1965:

„... il paraît évident que sur le plan humain il est du devoir de la collectivité de mettre à la disposition des exploitants menacés toutes les possibilités raisonnables d'assainissement individuel et d'atténuer au maximum les inconvénients qui découlent pour des travailleurs légitimement fiers de leur indépendance et pour leurs fortes traditions d'une dégradation sociale et économique. ... (Pour) justifier des mesures particulières afin de venir en aide à l'agriculture, il conviendra de rappeler brièvement, ainsi que le Conseil d'Etat l'a fait dans son avis sur le projet de loi concernant le remembrement des biens ruraux, qu'il existe „des raisons valables pour que les Etats essayant de conserver en leur milieu une agriculture viable et confiante en son avenir, des raisons économiques concernant le ravitaillement des populations par les propres moyens du pays, des raisons sociales touchant la composition équilibrée de la société elle-même, des raisons humaines et en quelque sens nationales visant à l'occupation du sol national par une population sédentaire et normalement stabilisée“.

Si ces raisons sont encore reconnues, il s'en dégagera la conclusion que, ce qu'il faut soutenir et sauver, ce n'est pas une agriculture industrialisée à l'américaine, ce n'est pas non plus une exploitation étatisée selon des principes collectivistes. C'est plutôt la structure actuelle de la profession agricole, basée sur l'exploitation familiale efficiente, mise à même de profiter des moyens techniques et des méthodes rationalisées du temps présent, décidée à défendre son existence autonome et à employer à cet effet tous les moyens appropriés.“²

La loi en projet est le fruit des analyses et conclusions du plan stratégique national que les autorités luxembourgeoises ont dû élaborer en exécution des obligations prévues par le règlement (CE) No 1698/2005 précité (cf. article 11 du règlement), exercice auquel les partenaires économiques, sociaux et environnementaux ont été associés étroitement.

Le plan stratégique luxembourgeois se trouve partiellement reproduit dans l'exposé des motifs (cf. point II – Le plan stratégique, analyse de la situation en termes de forces et faiblesses). Les options gouvernementales qui conditionnent le projet de loi reposent par ailleurs sur le programme de développement rural qui est prévu en vertu de l'article 15 du règlement (CE) No 1698/2005 modifié, et que la Commission européenne a approuvé le 19 septembre 2007. Le Gouvernement souligne à cet égard que la politique agricole luxembourgeoise se réfère au modèle d'„une agriculture multifonctionnelle qui est

- compétitive et durable;
- soucieuse d'appliquer des modes de production écologiquement défendables et des méthodes d'élevage tenant compte des règles de la protection et du bien-être des animaux;
- productrice d'aliments sains et de haute qualité;
- répartie sur tout le territoire et capable d'entretenir le paysage et de maintenir l'espace nature“.

L'attachement au modèle décrit a conduit nos autorités à envisager dans le nouveau programme de développement rural national un ensemble de mesures qui tiennent compte des thèmes identifiés par les instances communautaires comme devant servir d'axes d'orientation pour la politique agricole commune:

- axe 1: amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier
 - promotion de la formation professionnelle et l'information,
 - investissements dans les exploitations individuelles,
 - soutien aux jeunes agriculteurs,
 - subvention aux investissements du secteur agro-alimentaire,
 - soutien de mesures au niveau des exploitations individuelles concernant la protection de l'environnement, l'agriculture biologique ainsi que les contributions à la lutte contre le changement climatique,
 - amélioration de la rentabilité des propriétés forestières;

² Doc. parl. No 987⁴; sess. ord. 1964-1965

- axe 2: amélioration de l'environnement et du paysage
 - soutien de l'activité agricole dans les zones défavorisées (avec maintien de la zone défavorisée, telle que définie par la directive 75/274/CEE³),
 - aides pour des mesures agro-environnementales en agriculture et en viticulture (primes à l'entretien de l'espace naturel et du paysage, aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'espace naturel, aides au titre de la diversité biologique),
 - promotion du rôle des forêts dans l'amélioration de l'environnement et du paysage;
- axe 3: amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et encouragement de la diversification
 - développement des services d'approvisionnement essentiels, des activités artisanales et des activités touristiques dans l'intérêt de l'économie et de la population rurales,
 - promotion des mesures destinées à favoriser l'entrée et la réinsertion des femmes sur le marché du travail (avec mise au point d'une offre en emplois de proximité pour les femmes en milieu rural, conçue en synergie avec d'autres activités rurales et des services locaux),
 - amélioration de la qualification en milieu rural par des mesures et initiatives ciblées de formation, d'information et d'encadrement professionnel,
 - aides à la création et au développement de micro-entreprises,
 - amélioration de l'accès en milieu rural à la société de l'information,
 - promotion du développement intégré et de revitalisation des contrées et villages,
 - développement et valorisation des ressources, de la fourniture et de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables,
 - formation des personnes travaillant en forêt et sensibilisation du public pour les nombreuses fonctions de la forêt;
- axe 4: constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification dans le cadre de l'approche Leader
 - constitution d'une capacité locale de partenariat de personnes et de groupes souhaitant bénéficier de l'approche Leader,
 - définition de stratégies locales de développement rural,
 - mise en œuvre de projets de coopération inter-territoriale ou transfrontalière.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du programme de développement rural ont sélectionné un ensemble très ambitieux de mesures destinées à soutenir l'agriculture et l'écoulement des produits agricoles, à protéger l'environnement et à promouvoir la qualité de vie et le développement des espaces ruraux.

Il suppose que le choix de cette vaste panoplie de mesures est intervenu à dessein afin d'exploiter à fond la marge laissée par le cadre communautaire de la politique agricole et les possibilités offertes de la manière pour pouvoir continuer à façonner sur le plan national une agriculture multifonctionnelle grâce à un soutien financier public entendant couvrir l'ensemble des activités et initiatives éligibles aux termes du droit communautaire. Il en devient évident que l'apport des différentes mesures qui ont été retenues et qui sont censées assurer la pérennité de l'agriculture luxembourgeoise sera tout relatif. Certaines des mesures envisagées ne connaîtront probablement que peu de suites ou n'auront pas d'effet concret du tout, tandis que d'autres consommeront probablement à elles seules la part léonine des fonds budgétaires disponibles. Le Conseil d'Etat estime néanmoins que le choix opéré est pertinent alors qu'il permettra pour autant que nécessaire et souhaité par les responsables politiques de tirer tous les registres de la politique agricole commune. L'approche retenue a par ailleurs le mérite d'avoir été déterminée de concert avec les milieux professionnels et de bénéficier de l'accord de la Commission européenne (intervenue dans le cadre de l'approbation du programme de développement rural).

Tout comme dans son avis du 5 juillet 2001 sur le projet (*No 4778*) devenu la loi du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural, le Conseil d'Etat regrette cependant une nouvelle fois que les auteurs du projet de loi aient omis de procéder à une évaluation systématique de la mise en

³ Directive 75/274/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE (Luxembourg)

œuvre du régime légal à remplacer, évaluation qui aurait à son avis pu contribuer à mieux identifier les axes prioritaires de la programmation 2007 à 2013 et à documenter la pertinence de l'estimation des coûts et partant de l'impact budgétaire de cette programmation, telle que cette estimation résulte de la fiche financière.

Le Conseil d'Etat se concentrera dans le présent avis à examiner les innovations prévues par rapport au régime légal en place entre 2001 et 2006 ainsi que les modifications apportées à plusieurs des mesures prévues déjà dans la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural.

Les auteurs du projet de loi évaluent l'impact budgétaire de la nouvelle loi à 415,5 millions d'euros, tout en notant que sur ce total quelque 90 millions d'euros seront pris en charge par le budget communautaire.

Parmi les innovations projetées par rapport à la loi agraire de 2001, il convient de mentionner la suppression des plafonds légaux pour les aides aux investissements dans les exploitations agricoles. Par contre, il semble finalement y avoir eu accord pour réduire le taux de subventionnement de 5 points par rapport aux différents niveaux prévus sous le régime de la loi de 2001, exception faite du domaine agro-environnemental ainsi que de celui de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la bio-énergie où les taux ont quant à eux été majorés de 10 points. La réduction des taux semble avoir notamment été motivée en général par les contraintes budgétaires et en particulier par le suréquipement en machines agricoles de certaines exploitations engendré sous l'effet d'une politique de subventionnement plutôt généreuse. Il paraît en effet qu'au cours de la première année après l'entrée en vigueur de la loi agraire de 2001, 40% de plus auraient été investis dans l'acquisition de nouvelles machines et qu'en 2003 cette augmentation aurait même atteint quelque 70%, évolution poursuivant son ascension jusqu'en 2007. Or, l'amélioration de la productivité n'aurait pas suivi au rythme des investissements.

Un accent particulier est réservé à l'installation des jeunes agriculteurs (cf. article 22 du règlement (CE) No 1698/2005 modifié). Il est prévu d'augmenter le taux des aides dont ceux-ci peuvent bénéficier de 10 points pour les investissements immobiliers et de 5 points pour les équipements. A condition de justifier d'une formation scolaire de niveau CATP, le jeune agriculteur aura en outre droit à une prime d'installation unique qui, en cas de formation supplémentaire, pourra être majorée. Enfin, il aura droit en sus à une subvention d'intérêts.

La surface agricole destinée à des cultures biologiques est censée être doublée au cours de la période couverte par la loi en projet et devrait passer de 3.000 hectares actuellement à 6.000 hectares en 2013 (cf. axe 2 de la programmation du FEADER; article 36 et suivants du règlement (CE) No 1698/2005 modifié).

Un troisième accent majeur concerne l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale. Ce volet de la programmation nationale correspond à l'axe 3 du programme FEADER (cf. art. 52 et suivants du règlement (CE) No 1698/2005 modifié).

Enfin, un dernier objectif poursuivi dans le cadre du programme 2007-2013 a trait aux projets initiés dans le cadre de l'approche LEADER (cf. axe 4 de la programmation du FEADER; art. 61 et suivants du règlement (CE) No 1698/2005 modifié). Les fonds budgétaires mis à disposition au titre de ce quatrième axe connaissent une forte progression; 13,2 millions d'euros seront disponibles entre 2007 et 2013, dont une contribution communautaire de 5,2 millions d'euros.

Il convient encore de noter que sur le plan légistique la durée forcément limitée des régimes légaux qui se succèdent dans le temps a conduit le législateur à abroger formellement la loi par une disposition inscrite dans le nouveau texte légal qui en assure la relève. Or, dans l'intérêt de la continuité, certaines dispositions de la loi abrogée sont maintenues; ce maintien est assuré par l'inapplication formelle de l'abrogation de la loi antérieure à ces dispositions. D'autres articles des lois en question prévoient que l'effet de certaines de leurs dispositions n'est pas limité dans le temps. Il en résulte un taillis inextricable de régimes légaux successifs qui se superposent partiellement. De la sorte, il devient à la longue difficile voire impossible aux praticiens – services administratifs et milieux professionnels confondus – de déterminer avec précision le champ d'application des dispositions en vigueur (par exemple, cf. articles 13, 67 et 69 de la loi du 24 juillet 2001; articles 11, 68 et 70 de la loi en projet).

Le Conseil d'Etat recommande dès lors vivement de reprendre cet aspect de la législation agraire sur le métier en vue d'organiser la continuité légale souhaitée par une reprise textuelle dans la nouvelle loi des dispositions à maintenir au-delà de l'abrogation de la loi dont elles font partie. En prévoyant

par ailleurs l'abrogation de l'ancienne loi dans la loi nouvelle, cette abrogation supprime l'ensemble des dispositions visées nonobstant la durée déterminée ou non de leurs effets.

Par ailleurs, il convient d'écrire correctement à travers l'intégralité du texte du projet de loi le terme „Chambre d'agriculture“ avec une lettre initiale minuscule du mot „agriculture“.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

A l'instar de l'article 1er de la loi agraire de 2001, l'article sous examen énonce les objectifs de la loi en projet tout en esquisant les mesures prévues pour en assurer la réalisation.

Le Conseil d'Etat se doit une fois de plus de rappeler ses plus vives réticences quant à l'inscription des objectifs dans un texte de loi, lorsque ceux-ci sont définis en termes qualitatifs et généraux. Hormis la valeur normative plus que discutable de ce type de dispositions, la façon de procéder laisse en effet trop de place à l'interprétation et devient ainsi une source potentielle de conflits et de mises en cause des décisions des autorités publiques chargées de les appliquer.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de reformuler le libellé de sorte à tracer le cadre de la loi en projet plutôt que d'en annoncer seulement le contenu. Dans ce contexte, il y aura lieu de renoncer aux éléments qui n'ont qu'un caractère purement explicatif et sont donc dépourvus de valeur normative:

„**Art. 1er.** La présente loi a pour objet de créer un cadre général de la promotion au Luxembourg d'une agriculture multifonctionnelle, durable et compétitive, soucieuse d'un développement intégré des zones rurales et mise en œuvre en conformité avec les principes de la politique agricole commune.“

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat suggère encore de parler à l'intitulé du Titre I des „Champ d'application et définitions“, plutôt que des „Objectifs et définitions“.

Article 2

Cet article prévoit la définition des principales notions utilisées dans la loi en projet. Par rapport aux dispositions de la loi de 2001, le texte projeté comporte certains changements.

Le Conseil d'Etat estime tout d'abord indiqué de réserver à chaque notion définie un numéro à part, la définition du terme „exploitant agricole“ gardant le numéro (1), celles des termes „exploitation agricole“ et „association d'exploitations agricoles“ prenant respectivement les numéros (2) et (3), les textes relatifs aux définitions consécutives devant être renumérotés en conséquence.

La définition de l'exploitant agricole ne donne pas lieu à observation comme s'identifiant à celle retenue dans la loi de 2001.

Les précisions apportées à la définition de l'exploitation agricole rencontrent l'accord du Conseil d'Etat qui peut également accepter le seuil nouvellement introduit relatif aux surfaces minimales exploitées par une entité pour être considérée comme exploitation agricole, au motif que ce seuil est le même que celui figurant déjà dans d'autres régimes d'aides à finalité agricole.

Quant à la notion d'association d'exploitations agricoles, la définition retenue est nouvelle, même si l'article 6 de la loi de 2001 prévoit déjà aujourd'hui les critères à remplir par lesdites associations. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objections contre le libellé retenu par les auteurs du projet de loi, sauf qu'il propose de parler de regroupement plutôt que de „fusion“ de deux ou plusieurs exploitations agricoles. En effet, le terme fusion sous-entend l'absorption d'une entité par l'autre ou la disparition des entités à l'origine de la fusion au profit de la constitution d'une nouvelle entité (cf. article 258 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales). Or, dans l'hypothèse sous examen, il semble évident que les exploitations agricoles formant l'association continuent d'exister au-delà du moment de la constitution de l'association (cf. article 2, paragraphe 1er: „association d'exploitations agricoles“; art. 11, alinéa 2: „exploitation membre d'une association“).

La définition de l'entreprise, reprise de l'article 2 de la loi du 24 juillet 2001, ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat propose de renoncer à la définition du terme „ministre“ au profit d'une modification rédactionnelle de l'alinéa 2 du paragraphe 4 (5 selon le Conseil d'Etat) dont le début serait à libeller comme suit:

„Le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural, ci-après dénommé le ministre, peut ...“

Le premier des critères de définition de l'exploitant agricole à titre principal se trouve allégé par rapport au régime légal de 2001 en ce que l'exploitant en question a encore à établir que son exploitation a une dimension économique susceptible d'en assurer la viabilité économique plutôt que de devoir montrer que le revenu en provenant représente au moins la moitié de son revenu de travail global. Les auteurs du projet gouvernemental sous examen estiment en effet que le critère de 2001, qu'il est prévu d'abandonner, s'est révélé trop imprécis en pratique.

Les critères de définition des fermes agricoles exploitées par une personne morale sont allégés dans le même sens. La part majoritaire des agriculteurs exerçant leur profession à titre principal dans le capital social de la personne morale n'est plus décisive, mais la nouvelle définition met l'accent sur l'obligation que les dirigeants remplissent les conditions de l'exploitant agricole à titre principal.

Le même souci d'allègement prévaut dans le choix des critères retenus pour définir les exploitants agricoles à titre accessoire.

Ces différents allègements rencontrent l'accord du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative à l'article 45 (40 selon le Conseil d'Etat) pour recommander encore l'insertion de la définition de la „micro-entreprise“ évoquée à l'article 54 du règlement communautaire plutôt que de renvoyer à cet effet à un règlement grand-ducal.

Il souscrit à l'approche du paragraphe 7 (8 selon le Conseil d'Etat) transformant en obligation la faculté prévue dans la loi de 2001 concernant la fixation par règlement grand-ducal des paramètres de détermination de la dimension économique d'une exploitation agricole et de sa viabilité économique.

Il propose de modifier dans ce sens aussi le libellé du paragraphe 8 (9 selon le Conseil d'Etat) selon lequel un règlement grand-ducal pourra fixer les conditions et modalités rendant éligibles les activités des agriculteurs, sylviculteurs et distillateurs pour un soutien financier au titre de la loi en projet. Le caractère obligatoire d'un tel règlement d'exécution garantirait en effet *ab initio* la sécurité juridique en la matière pour les concernés ainsi qu'un traitement identique des demandes introduites selon les critères préétablis par ce règlement.

Article 3

Le contenu de cet article s'identifie largement à celui de l'article 3 de la loi agraire de 2001.

Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat sauf pour ce qui est des conditions d'agrément des services de gestion dont question au paragraphe 2.

Par souci de conformité avec les exigences de l'article 11(6) de la Constitution, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs du projet de loi déterminent, conformément à l'article 32(3) de la Constitution, outre la finalité des services de gestion à agréer, également les conditions et modalités selon lesquelles ces services exerceront leur activité, à moins qu'entrent exclusivement en compte pour l'accomplissement desdites analyses économiques des services relevant directement de l'Etat. Dans ce dernier cas, une précision rédactionnelle s'impose.

Article 4

Cet article détermine les investissements dans les exploitations agricoles susceptibles de bénéficier d'une aide étatique.

La détermination des investissements de l'exploitant agricole éligibles pour une aide étatique est adaptée aux exigences du nouveau programme de développement rural qui s'aligne sur les conditions fixées par le règlement (CE) No 1698/2005 précité et qui a été approuvé par la Commission européenne.

Par ailleurs, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi de 2001 ont été transférées à l'article 4 du projet de loi sous examen dont ils forment le paragraphe 3.

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 5

Par rapport au régime légal de 2001, les critères d'allocation des aides aux investissements dans les exploitations agricoles se trouvent allégés et simplifiés. La différenciation de l'espace rural du Luxembourg en zones „normales“ et zones „défavorisées“ (en application de la directive 75/268/CEE)

est maintenu. Le nouveau régime ne prévoit plus de plafond du montant investi au-delà duquel un soutien financier de l'Etat n'a pas été possible sous le régime légal de 2001. Par contre, les taux de l'intervention étatique ont pour la plus grande part été réduits de 5 points de pour cent.

Le Conseil d'Etat a cru comprendre que les taux en question constituent des choix politiques. Dans ces conditions, les dispositions sous examen ne donnent pas lieu à observation de sa part.

Sur un plan formel, il propose toutefois d'aligner le libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 2 dont l'exécution par voie de règlement grand-ducal n'a qu'un caractère optionnel, à celui de l'alinéa 2 du paragraphe 3, surtout que le 3 octobre 2007 le Conseil d'Etat a été saisi d'un projet de règlement grand-ducal qui a entre autres pour objet de classer les investissements bénéficiant d'un soutien étatique en biens meubles ou immeubles. Il convient donc d'écrire „Un règlement grand-ducal établit un classement ...“.

Au paragraphe 3, alinéa 1, cinquième tiret, il y a lieu d'écrire „bien-être des animaux“, en conformité avec le libellé du nouvel article 11*bis*, alinéa 2 de la Constitution.

Le deuxième alinéa du paragraphe 4 est à remplacer, car il y a lieu de fixer dans la loi même le montant maximum de la subvention en capital, pour le cas où un tel plafond s'impose. Le Conseil d'Etat propose de remplacer à cet effet la deuxième phrase de cet alinéa par un nouvel alinéa 3 libellé comme suit:

„Les subventions en capital prévues par le présent paragraphe sont accordées pour un investissement total de ... euros au maximum par exploitation.“

Article 6

L'aide étatique en faveur des investissements effectués par des exploitants agricoles exerçant leur activité à titre principal est calculée par rapport au coût de ces investissements, y non compris la taxe sur la valeur ajoutée. Il ne résulte pas formellement du texte si cette règle vaut également pour les investissements effectués par les exploitations agricoles tombant sous le champ d'application de l'article 7. Les entreprises visées par l'article 21 et effectuant des investissements éligibles au titre de la loi en projet bénéficient à leur tour d'aides dont le taux est calculé par rapport au coût de l'investissement hors TVA. Il en est de même des investissements concernant le développement et l'amélioration des infrastructures ainsi que l'amélioration des sols prévus aux articles 29 et 30, exception faite de l'aménagement et de l'amélioration des chemins ruraux par les communes et les associations syndicales. Il est encore ainsi des dépenses en capital susceptibles d'être subventionnées en application des dispositions des Titres III et IV. Afin de retenir un mode de calcul unique en matière de soutiens financiers alloués par l'Etat en faveur de l'ensemble des investissements prévus par la loi en projet, le Conseil d'Etat préconise l'insertion parmi les dispositions générales d'un article nouveau (article 51 selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat) qui retiendra de façon générale que le coût des investissements à prendre en compte pour le calcul de la subvention étatique se fait partout selon les mêmes critères. Par alignement à l'approche prévue à l'article sous examen, il y aurait dès lors lieu de retenir que le montant total de la dépense s'entend sans TVA, sauf pour ce qui est de la disposition précitée de l'article 29.

Le libellé de l'article 6 est en conséquence à remanier comme suit:

„**Art. 6.** Le coût des investissements susceptibles de bénéficier de la subvention en capital est pris en compte dans la limite de prix unitaires à fixer par règlement grand-ducal.“

Article 7

Cet article concerne les aides aux investissements pour des exploitations plus petites ou des fermes gérées par des exploitants qui n'exercent l'activité d'agriculteur qu'à titre accessoire.

Les taux des interventions de l'Etat ont été réduits dans la même dimension que ceux valant pour les investissements effectués par des exploitants exerçant leur activité à titre principal, soit en règle générale une diminution de 5 points de pour cent. Or, contrairement aux nouvelles dispositions valables pour les exploitants exerçant leur activité à titre principal, le régime légal en projet pour les investissements éligibles des exploitants à titre accessoire maintient le plafond antérieur de la subvention en capital. En plus, il n'est pas prévu d'adapter le montant maximum par rapport à la loi agraire de 2001.

Le Conseil d'Etat ignore combien d'exploitations agricoles ont profité pendant le temps d'application de la loi de 2001 des aides offertes en la matière, surtout que les données statistiques disponibles

ne permettent pas de cerner le nombre des bénéficiaires potentiels. En effet, comme il semble évident que les 1.914 personnes qui selon le Statec travaillent à plein temps dans l'agriculture n'ont pas toutes le statut d'exploitant d'une des 2.253 exploitations identifiées, il peut être admis que plusieurs centaines d'agriculteurs exercent leur profession à titre accessoire. Or, toutes les entreprises tombant sous le champ d'application de l'article 7 n'ont certainement pas demandé des aides d'un montant égal au plafond légal en question.

Dans les conditions données, il aurait dès lors été intéressant de connaître l'importance des fonds budgétaires supplémentaires qui seront désormais disponibles pour les exploitants agricoles à plein temps grâce à la limitation des moyens retenus pour les exploitants à titre accessoire.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat insiste que la faculté de fixer les conditions et modalités d'application des aides aux bâtiments existants à valeur architecturale particulière et aux bâtiments à construire en zone verte soit transformée en obligation pour le pouvoir exécutif. En outre, il convient de fixer dans la loi même le montant maximum de la subvention en capital, pour le cas où un tel plafond s'impose. Il y a lieu par conséquent de rédiger comme suit ce paragraphe 3:

„(3) En cas d'utilisation de matériaux traditionnels pour assurer une meilleure intégration des bâtiments nouveaux aux bâtiments existants à valeur architecturale particulière ou pour préserver le paysage en cas de construction en zone verte, le surcoût résultant de l'utilisation de ces matériaux bénéficie d'une subvention en capital de 75%. Ce surcoût n'est pas imputable au plafond fixé au paragraphe 2.

Les subventions en capital prévues au présent paragraphe sont accordées par un investissement total de ... euros au maximum par exploitation.

Un règlement grand-ducal fixe les conditions et modalités d'application du présent paragraphe.“

Article 8

Sans observation.

Article 9

Une des préoccupations majeures des responsables de la politique agricole nationale consiste à assurer la pérennité du secteur en veillant à la continuité de l'exploitation et en facilitant l'installation des jeunes agriculteurs.

Cette préoccupation rejoint largement la démarche antérieure en la matière tant en ce qui concerne l'objectif visé que pour ce qui est des mesures retenues pour atteindre cet objectif: primes d'installation, bonification d'intérêts pour des emprunts contractés en vue du financement de la reprise, aide spéciale à l'investissement, remboursement de droits fiscaux indirects et abattement fiscal spécial.

Si le montant de la prime d'installation unique ne change pas par rapport à 2001 (25.000 euros), il peut cependant sous certaines conditions de formation supplémentaire du bénéficiaire être majoré de 5.000 euros. Par ailleurs, les critères d'octroi se trouvent allégés.

Ensemble avec la bonification d'intérêts sur les emprunts contractés pour financer la reprise (maximum 25.000 euros), les aides à l'installation cumulées atteignent ainsi le plafond de 55.000 euros fixé à l'annexe jointe au règlement précité (CE) No 1698/2005 (cf. article 22, paragraphe 2, aide à l'installation).

Pour ce qui est des conditions de formation, l'article renvoie à des mesures d'exécution à prévoir dans un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que pour autant que le niveau des compétences professionnelles soit susceptible d'être acquis en dehors des filières de formation prévues par la législation sur l'éducation nationale et qu'à cet effet des centres de qualification fonctionnant sur une base privée soient sollicités pour délivrer des certificats scolaires, les exigences des articles 11(6) et 23 de la Constitution devront être respectées. A défaut de ce faire, le Conseil d'Etat se verrait obligé de refuser à cet égard la dispense du second vote constitutionnel.

Sur le plan formel, il semble dans les intentions des auteurs de prévoir la formation supplémentaire visée au paragraphe 2 comme complément à celle censée dispenser „des connaissances et compétences professionnelles suffisantes“ dont parle le paragraphe 1er. Le renvoi prévu sous a) du paragraphe 2 semble donc concerner le paragraphe 1er, deuxième tiret (et non le paragraphe 2 comme indiqué dans le texte gouvernemental).

Article 10

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement, par référence à l'article 103 de la Constitution, à la possibilité de fixer par règlement grand-ducal le niveau des aides. Il y a dès lors lieu de supprimer à l'alinéa 2 du paragraphe 1er les termes „le niveau des aides et“.

Article 11

Cet article reprend les dispositions de l'article 13 de la loi agraire de 2001 sauf que, contrairement au régime antérieur, les aides en faveur des jeunes agriculteurs effectuant des investissements immobiliers sont désormais majorées de 10 points par rapport aux taux „normaux“ fixés par les articles 4 et 5 de la loi en projet, alors que cette majoration n'équivalait qu'à 5 points dans la loi de 2001. Par contre, le taux de majoration de 5 points prévu en 2001 est maintenu pour les autres investissements.

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Articles 12 et 13

Contrairement à la loi de 2001, la loi en projet ne prévoit plus de dispositions réglant plus particulièrement le régime d'aides à l'acquisition d'immeubles non bâtis à usage agricole (cf. articles 14 et 16 de la loi de 2001). En effet, le nouveau régime légal projeté ne fait plus de distinction entre immeubles bâtis et immeubles non bâtis en relation avec le niveau de l'aide étatique.

Par conséquent, le chapitre sous examen qui regroupe les articles 12 et 13 ne comporte plus les dispositions afférentes.

L'intitulé est modifié en conséquence et les dispositions sous examen se limitent à régler le mode de prise en charge des droits d'enregistrement, de transcription, de succession et de mutation par décès générés par des cessions de biens meubles et immeubles à usage agricole ainsi que les modalités de détermination de ces droits.

Ces articles ne donnent pas lieu à observation sauf qu'il y a lieu d'écrire correctement à l'alinéa premier du paragraphe 1er de l'article 12 „... prévu à l'article 70 (61 selon le Conseil d'Etat)“ (et non „...prévu à l'article 73 de la présente loi“) et à l'alinéa trois du même paragraphe „... sans que le montant à rembourser puisse être supérieur ...“, et qu'au paragraphe 2 le Conseil d'Etat se demande pourquoi le critère „des connaissances et des compétences suffisantes“ exigées de la part du bénéficiaire a été introduit plutôt que de renvoyer simplement aux conditions fixées à l'article 9 requises pour pouvoir profiter des aides à l'installation comme jeune agriculteur. Un tel renvoi aurait en tout cas sa préférence, car assurant une meilleure homogénéité rédactionnelle entre les différentes dispositions de la loi en projet.

Article 14

Cet article règle le cas où un exploitant agricole doit être remplacé pour une durée déterminée suite à un décès, une maladie ou une grossesse ou encore pour un motif de convenance personnelle.

Les dispositions sous examen s'inscrivent dans la continuité de l'article 19 de la loi de 2001, mais le mode d'organisation de ce remplacement est modifié. En effet, il ne revient plus à l'agriculteur qui doit se faire remplacer ou à ses ayants droit de pourvoir à un remplacement, mais il est prévu qu'un service de remplacement agréé s'en occupe. Dans le même ordre d'idées, l'Etat rémunère directement ce service des prestations d'entraide fournies au taux fixé à cet effet par l'article sous examen.

Ces modifications constituent de l'avis des auteurs un allègement sensible des exigences administratives d'allocation de cette forme d'aide étatique.

Le Conseil d'Etat appuie cette démarche. Toutefois, il se doit de constater que le service ainsi presté par un ou plusieurs organismes privés agréés constitue l'exercice d'une activité commerciale au sens de l'article 11(6) de la Constitution. En effet, d'après le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet (cf. article 28), les services de remplacement sont constitués sous forme d'une association agricole ou d'une société commerciale. Les conditions d'agrément des organismes en question doivent dès lors être déterminées dans la loi formelle comme relevant d'une matière réservée. En vertu de l'article 32(3) de la Constitution, il échet de fixer au moins dans la loi non seulement la finalité de l'agrément, mais aussi les conditions et les modalités de sa délivrance. Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter en ce sens le paragraphe 3 de l'article 14.

Il attire encore l'attention sur la nécessité de faire suivre au premier alinéa dudit paragraphe 3 „à la condition que“ du subjonctif en écrivant „... à la condition que l'entraide soit réalisée ...“.

Article 15

Cet article introduit une forme de soutien financier nouvelle qui est plus particulièrement destinée à des associations d'exploitations agricoles qui prévoient d'utiliser en commun des bâtiments ou des équipements à usage agricole. L'objectif d'un emploi plus rationnel de ces immeubles et machines, grâce à leur utilisation commune, est patent. La mesure pourra donc contribuer à jouer à contre-courant de la tendance au suréquipement technique notée sous le régime de la loi agraire de 2001.

Toutefois, il est difficile au Conseil d'Etat de suivre les auteurs du projet de loi dans leur démarche lorsqu'il est question du taux de l'aide par rapport au prix de l'investissement. Pourquoi deux ou plusieurs agriculteurs exerçant leur profession à titre principal et instituant entre eux un groupement ayant pour vocation une utilisation en commun de bâtiments ou d'équipements à usage agricole auraient-ils droit à une aide déterminée sur base d'un taux réduit par rapport aux taux auxquels ils pourraient prétendre en procédant individuellement aux investissements en cause? Ne sera-t-il dans ces conditions pas plus avantageux d'organiser l'acquisition de ces immeubles et équipements sur une base individuelle avec la possibilité de mettre réciproquement à la disposition les locaux et machines subventionnés contre une indemnisation que les parties à un tel marchandage fixeront entre elles?

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat aurait une nette préférence pour un régime d'aide calqué sur l'article 5 du moment où au moins un exploitant à titre principal fait partie du groupement et sur l'article 7 où seulement des exploitants qui ne remplissent pas les critères de l'article 3 ou des exploitants à titre accessoire en font partie.

Sur un plan plus formel, le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi font la différence entre les associations d'exploitations agricoles qui revêtent, d'après la définition retenue à l'article 2, une personnalité juridique distincte des entités qui la constituent, et les groupements dont question à l'article sous examen, ces derniers pouvant être constitués sur base d'un contrat de droit privé. Il aurait une nette préférence pour une définition en due forme de ces groupements à faire figurer à l'article 2 et reprenant sous une forme plus développée les critères de définition prévus au paragraphe 2 et énoncés dans la deuxième phrase du paragraphe 3.

Il se demande si sous ces conditions une reconnaissance ou un agrément à accorder par le ministre sera encore nécessaire, la mission de celui-ci pouvant en effet se borner en pratique à vérifier que les critères de définition du groupement sont réunis, sans préjudice de la reconnaissance prévue à l'article 35 du règlement communautaire.

Toujours sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose d'aligner le libellé du paragraphe 1er à celui d'autres articles qui traitent de formes d'aides étatiques. Le paragraphe 1er pourra dès lors avoir la teneur suivante:

„(1) Les investissements en faveur des groupements d'exploitants agricoles bénéficient des aides aux investissements prévus à l'article 5 si au moins un exploitant agricole à titre principal fait partie du groupement.

Les taux des aides sont ceux de l'article 7 si le groupement est constitué exclusivement d'exploitants agricoles qui ne remplissent pas les critères de l'article 3 ou d'exploitants agricoles à titre accessoire.“

Au paragraphe 3, qui devient paragraphe 2 sous l'effet de la définition du groupement à prévoir à l'article 2, et au paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat), alinéa 3, il convient encore de faire de la faculté d'édicter des règlements grand-ducaux une obligation pour le pouvoir exécutif. Pour les raisons de cette proposition, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations précédentes qui ont motivé ses propositions du même genre.

Enfin, le premier alinéa du paragraphe 4 pourra être supprimé suite au libellé que le Conseil d'Etat propose de donner au paragraphe 1er.

Article 16

L'article en question reconduit le régime des aides prévues par l'article 26 de la loi du 24 juillet 2001 en faveur des groupements de producteurs à créer après l'entrée en vigueur de la loi en projet. Les auteurs du projet ont exploité la marge offerte par le règlement (CE) No 1698/2005 précité en vue d'augmenter le taux des interventions possibles.

Tout en notant que la finalité de l'activité des groupements reproduit fidèlement le texte du paragraphe 1er de l'article précité, le Conseil d'Etat n'arrive pas à établir de lien direct et univoque entre les dispositions en projet qui, selon les alinéas 2 et 3 du paragraphe 2, prévoient une aide au démarrage desdits groupements, et l'article 35 du règlement communautaire qui se réfère à une base de calcul de l'aide fondée sur la „production commercialisée pendant les cinq premières années qui suivent la date de la reconnaissance du groupement par l'autorité compétente“. N'aurait-il pas été préférable de reprendre tout simplement le libellé communautaire qui n'exclut pas par ailleurs des subventions en capital au bénéfice d'investissements initiaux?

Articles 17 à 19

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi sous examen ont donné suite à la recommandation qu'il avait formulée dans son avis du 5 juillet 2001 relatif au projet de loi concernant le soutien au développement rural qui est devenu la loi du 24 juillet 2001. En effet, il est prévu de conférer à la Chambre d'agriculture un rôle plus prononcé en matière de coordination et d'organisation de la formation continue à côté des missions antérieurement déjà dévolues à cette chambre dans le domaine de la vulgarisation, domaine qui, aux termes de la loi en projet, se trouve élargi à la recherche en matière agricole.

Même si l'article 17 reprend pour une très grande partie le libellé de l'article 20 de la loi de 2001, il faut noter sur le plan formel que les deuxième, troisième et quatrième phrases de l'alinéa premier du paragraphe 1er sont purement explicatives et se trouvent dès lors démunies de toute valeur normative.

Dans la mesure où la formation requise en vue de l'exercice de la profession d'agriculteur au sens des articles 3 et 7, voire de l'obtention de la prime d'installation (éventuellement majorée) accordée aux jeunes agriculteurs en vertu de l'article 9 est dispensée par l'Etat, comme énoncé au paragraphe 2 de l'article 17, la formation susceptible d'être confiée aux organismes professionnels et privés visés se limitera à des cours de formation complémentaire et de perfectionnement, voire à la formation continue sans effet obligatoire pour l'agriculteur qui y prend part.

Si, par contre, la formation dispensée par un tel organisme devait avoir un quelconque effet obligatoire pour l'agriculteur dans le sens qu'elle constituerait par exemple une condition nécessaire à l'obtention d'une des aides visées, elle devrait répondre aux exigences de l'article 23 de la Constitution. Et elle demanderait que, outre sa finalité, les conditions et modalités de son organisation soient aussi déterminées dans la loi même.

Tout en notant que cette dimension n'est pas visée par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant au paragraphe 1er de l'article 17, tout en laissant à la Chambre d'agriculture le soin de dispenser cette formation soit par ses propres moyens, soit en ayant recours à des organismes agréés à cette fin par le ministre:

„(1) L'amélioration de la qualification professionnelle agricole et forestière dont la coordination incombe à la Chambre d'agriculture bénéficie des aides prévues au présent article. La Chambre d'agriculture peut recourir à des organismes professionnels du secteur agricole agréés à cet effet par le ministre pour organiser les cours et stages de formation et de perfectionnement en question.

L'amélioration de la qualification professionnelle agricole porte sur la réorientation qualitative de la production, sur l'application des méthodes de production compatibles avec l'entretien et l'amélioration du paysage et la protection de l'environnement, sur la mise en œuvre des normes applicables en matière d'hygiène et de bien-être des animaux ainsi que sur la gestion d'exploitations économiquement viables. L'amélioration de la qualification professionnelle forestière porte sur les pratiques de gestion forestière destinées à améliorer les fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts.

Les cours et stages de formation et de perfectionnement ont un caractère facultatif pour les participants. La participation auxdits cours et stages de formation et de perfectionnement est sanctionnée par des certificats qui spécifient les matières suivies par le candidat et qui sont délivrés par le ministre.“

Au paragraphe 4, deuxième tiret de l'article 17, il convient de parler des conditions d'agrément des organismes „professionnels“, car l'agrément valant pour des entités privées travaillant dans un but

commercial ne se conçoit que dans le respect des exigences de l'article 11(6) de la Constitution constituant en matière réservée à la loi toute restriction à l'exercice d'une activité commerciale. Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de préciser au troisième tiret que sont visés les „organismes professionnels agréés“.

L'article 18 qui reprend les dispositions de l'article 21 de la loi de 2001 ne donne pas lieu à observation.

L'article 19 introduit à son tour une forme d'aide nouvelle destinée à indemniser les agriculteurs et sylviculteurs pour les frais dépensés en vue d'obtenir des conseils „pour améliorer le niveau global des résultats de leur exploitation“ (cf. article 24 du règlement (CE) No 1698/2005 précité). La façon de déterminer ces aides est conforme aux exigences communautaires.

L'article 19 donne néanmoins lieu aux observations suivantes:

Le fait de soumettre à agrément les organismes privés autorisés à fournir les conseils pose une nouvelle fois la question du respect de l'article 11(6) de la Constitution. En effet, la condition de l'agrément constitue une restriction à la liberté d'exercice d'une activité commerciale de ces organismes, restriction qui en tant que matière réservée doit être prévue par la loi formelle au moins pour ce qui est de sa finalité et des conditions et modalités retenues pour sa mise en œuvre. Le renvoi à un règlement d'exécution pour fixer les conditions à remplir par lesdits organismes en vue d'obtenir l'agrément ministériel n'est dès lors pas autorisé et le Conseil d'Etat se verrait obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel si le paragraphe 3 de l'article sous examen n'était pas adapté en conséquence. Il en serait autrement si les organismes visés étaient à l'instar des organismes dont question à l'article 17 non pas des organismes privés, mais des organismes professionnels du secteur agricole.

Quant au paragraphe 4, le Conseil d'Etat note que l'annexe jointe au règlement (CE) précité prévoit que la prise en charge étatique du coût des conseils concernés est plafonnée à 80%, le maximum du soutien financier étant de 1.500 euros. Les limites retenues dans le projet de loi restent en deçà des plafonds prévus par le règlement communautaire.

Article 20

Cet article introduit l'aide prévue par l'article 33 du règlement (CE) No 1698/2005 précité. Il s'agit du soutien en faveur d'activités d'information et de promotion pour les produits agricoles de qualité assurées par des groupements de producteurs (cf. règlement (CE) No 1698/2005 précité, article 20, sous c-iii).

Cette aide est censée remplacer le soutien financier prévu à l'article 25 de la loi de 2001 en faveur de la commercialisation de produits agricoles de qualité.

La manière d'identifier le genre de produits éligibles et d'octroyer l'aide s'avèrent conformes aux exigences communautaires. Le Conseil d'Etat fait cependant remarquer que la marge offerte par l'annexe du règlement communautaire n'est pas intégralement exploitée par les auteurs du projet de loi en vue de la fixation du taux d'intervention étatique dans la prise en charge des coûts.

Le libellé retenu à l'article 32 du projet de règlement grand-ducal d'exécution de la loi en projet, dont il se trouve par ailleurs saisi pour avis, conduit le Conseil d'Etat à proposer de renoncer dans les paragraphes 3 et 4 aux références à des secteurs qui n'y sont pas définis. Les paragraphes en question se liront dès lors comme suit:

„(3) Le régime d'aides prévu au paragraphe 1er est réservé aux groupements de producteurs.

(4) Un règlement grand-ducal fixe les critères auxquels doivent répondre les produits agricoles de qualité en vue de l'obtention de cette aide.

Ce même règlement grand-ducal fixe les conditions et objectifs auxquels les activités visées au paragraphe 2 doivent répondre et détermine les critères que doivent remplir les groupements de producteurs prévus au paragraphe 3.“

Articles 21 et 22

Les aides prévues au titre des articles sous examen sont réservées aux entreprises actives en matière de collecte, de stockage, de transformation, de traitement ou de commercialisation de produits agricoles.

Par analogie à la réduction prévue des taux concernant les aides en faveur des exploitations agricoles, les taux fixés à 35 ou exceptionnellement à 40 pour cent dans la loi de 2001 (cf. article 22) sont ramenés à respectivement 30 et 35 pour cent.

Par ailleurs, le libellé des articles 21 et 22 sous examen se trouve modifié à plusieurs égards par rapport à la rédaction des articles 22 et 23 de la loi de 2001 ayant trait à la même matière.

Au paragraphe 2 de l'article 21, le Conseil d'Etat propose d'omettre en début de l'alinéa 2 les mots „Dans des cas exceptionnels“, la phrase commençant dès lors comme suit: „Ce taux peut atteindre 35% du coût des investissements si ...“. Par ailleurs, la formule „et/ou“ est à remplacer par „ou“.

La précision signifiant que le taux visé de l'aide se réfère au coût de l'investissement sans prise en compte de la TVA est en effet superfétatoire au regard de la proposition ci-après du Conseil d'Etat concernant l'insertion d'un article 51 nouveau (cf. observations relatives à l'article 6).

Au paragraphe 3, alinéa 1, le Conseil d'Etat suggère de parler des „renseignements et documents nécessaires à l'appréciation du bien-fondé du projet d'investissement“.

A l'alinéa 2, il convient de faire abstraction en début de phrase des mots „en outre“ et de corriger le renvoi qui doit manifestement se faire à l'article 61 (53 selon le Conseil d'Etat) et non l'article 65 comme indiqué erronément.

Au paragraphe 4, il y a lieu d'omettre le caractère facultatif du règlement grand-ducal prévu, surtout que l'article 31 et l'annexe IX du projet de règlement grand-ducal soumis par ailleurs à l'avis du Conseil d'Etat le 3 octobre 2007 comportent les mesures d'exécution visées.

L'article 22 ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat propose d'écrire au paragraphe 1er:

„(1) Les aides prévues à l'article 21 sont fixées définitivement par le ministre après vérification ...“

Article 23

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de la modification projetée par rapport au texte de 2001 qui remonte à une proposition formulée dans son avis précité du 5 juillet 2001.

En effet, il n'est pas relevant pour le bénéficiaire des droits restitués si la décision est prise par une ou plusieurs instances relevant du pouvoir exécutif.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de se tenir au libellé de l'article 24 de la loi de 2001.

Article 24

L'article 24 ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il convient de préciser que le renvoi vise le règlement (CE) No 1698/2005 précité.

Articles 25 à 28

Les articles sous examen sont regroupés sous le chapitre 9 relatif aux mesures en faveur de l'environnement et de la sauvegarde de la biodiversité et reprennent textuellement les dispositions des articles 27, 28 et 29 de la loi de 2001, tout en ajoutant une nouvelle forme d'aide concernant la protection environnementale de la forêt (cf. art. 27 du projet de loi).

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen, les auteurs prévoient de réserver une place plus importante aux questions tenant à la production d'énergies à base de produits et de déchets biologiques provenant de l'agriculture ou de la sylviculture. Tout en appuyant la démarche du Gouvernement en matière de promotion des sources d'énergies renouvelables, le Conseil d'Etat tient pourtant à mettre en garde contre une politique soutenant indistinctement toute forme de production énergétique en la matière sans qu'un bilan énergétique et écologique complet ait été effectué pour déterminer si globalement un effet bénéfique est garanti en termes de plus-values pour l'environnement.

A cet égard, il semble notamment contre-productif sous un angle de vues écologique de promouvoir le bio-diesel et le bio-éthanol ou de soutenir les cultures agricoles destinées spécifiquement à la production d'énergie contrairement aux résultats positifs obtenus grâce à l'énergie générée sur base de bio-gaz ou de déchets agricoles.

Dans ce même ordre d'idées, il échet de veiller aussi que l'attrait du soutien public pour les énergies produites à base de produits agricoles ou sylvicoles ne mène pas d'aucuns à une exploitation insensée des cultures agricoles et des surfaces boisées à des fins de maximisation des bénéfices à tirer d'une activité économique généreusement soutenue par l'Etat au titre de la promotion des énergies renouvelables.

En ce qui concerne les articles 25, 26 et 28, le Conseil d'Etat maintient ses observations critiques qu'il avait déjà formulées dans son avis du 5 juillet 2001 à l'endroit des articles 27, 28 et 29 du projet de loi devenu la loi du 24 juillet 2001. Il avait notamment estimé que les dispositions en question manquent singulièrement de précision par rapport aux critères de détermination et d'allocation des autres aides en la matière. Et il avait proposé d'aligner le texte en question au contenu des autres formes d'aides en inscrivant dans le projet de loi même les taux et éventuellement les maxima des interventions étatiques par rapport aux dépenses qui sont à ce titre éligibles pour un soutien.

A l'époque, le Conseil d'Etat n'avait pas été suivi et il note que les auteurs du projet de loi sous examen persistent dans l'approche gouvernementale de 2001. Dans ces conditions, il aurait du moins été de mise d'étayer ce choix par une évaluation de l'application des dispositions de 2001 en vue de dissiper les craintes que le Conseil d'Etat avait formulées à l'époque.

Quant aux nouvelles dispositions reprises à l'article 27, le Conseil d'Etat hésite sur la permission de cette aide dans le cadre du règlement (CE) No 1698/2005 précité alors qu'*a priori* les aides autorisées en faveur de l'exploitation des forêts ne semblent pas prévoir cette forme de soutien financier. Par ailleurs, il réitère son opposition quant à l'inclusion des collectivités publiques parmi les bénéficiaires de l'aide prévue, opposition valant au même titre en relation avec le paragraphe 3 de l'article 28. Sur le plan formel, il y a lieu de préciser que pour ce qui est de la définition de la zone verte, la référence est faite à la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Articles 29 et 30

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'article 6 et à sa proposition d'ajout d'un article 51 nouveau.

Article 31

Sans observation, sauf qu'il convient de renvoyer à l'article 70 (61 selon le Conseil d'Etat).

Articles 32 à 34

Ces articles qui forment le chapitre 12 relatif aux mesures forestières ont trait aux aides accordées:

- en vue de l'amélioration de la valeur économique de forêts (article 32);
- en cas de premier boisement des terres agricoles (article 33), ou encore
- en vue de l'amélioration et du développement des infrastructures forestières (article 34).

Parmi les aides, celles prévues aux articles 32 et 34 constituent des formes nouvelles de l'intervention étatique en faveur de la gestion forestière.

Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet aient omis d'expliquer leur choix en ce qui concerne la forme et le niveau des soutiens financiers prévus par rapport au cadre des aides autorisées en vertu du règlement (CE) No 1698/2005 précité. Il en devient très difficile de vérifier la pertinence des options retenues quant à leur conformité par rapport au droit communautaire surtout que le libellé du projet de loi s'écarte souvent et largement du texte du prédit règlement communautaire.

Même si les auteurs n'expliquent pas leur choix, le Conseil d'Etat a néanmoins l'impression que le niveau des aides prévues reste en deçà des limites autorisées par les dispositions communautaires.

Par ailleurs, il n'est pas évident que la différenciation pratiquée entre des propriétaires forestiers individuels et des groupements de propriétaires réponde à l'esprit du règlement communautaire. En plus, le Conseil d'Etat ne voit pas de différence au niveau des objectifs poursuivis par l'amélioration d'une surface boisée déterminée selon que celle-ci appartient à un ou à plusieurs propriétaires. Enfin, il a cherché vainement des références dans le règlement communautaire justifiant l'inclusion des forêts appartenant à des collectivités publiques (autres que l'Etat) parmi les bénéficiaires de la manne financière prévue. Sa préférence va dès lors à des dispositions qui, d'une part, s'appliquent indistinctement

aux surfaces boisées appartenant à des propriétaires privés, sans qu'il soit vérifié s'il y a un ou plusieurs propriétaires par surface boisée prise en considération, et qui, d'autre part, font abstraction de l'inclusion de collectivités publiques parmi les bénéficiaires.

Sur le plan formel, les trois articles sous examen donnent lieu aux observations suivantes.

Les paragraphes 1er des articles 32, 33 et 34 n'ont pas de valeur normative. Le Conseil d'Etat propose de les supprimer tout en donnant aux paragraphes 2 (1er selon le Conseil d'Etat) des articles respectifs la teneur suivante:

„**Art. 32.** (1) Il est institué un régime d'aides qui porte sur les mesures suivantes d'amélioration de la valeur économique de forêts:

- a) le reboisement;
- b) ...“

„**Art. 33.** (1) Il est institué un régime d'aides au premier boisement de terres agricoles applicables aux propriétaires de ces terres.

(2) Le régime d'aides est limité ...“

„**Art. 34.** (1) Il est institué un régime d'aides qui porte sur les actions de développement des infrastructures suivantes:

- a) la construction et la consolidation ...“

Au vu des considérations qui précèdent, le bénéfice des aides de l'article 32 déterminées au paragraphe 3 se limitera aux propriétaires privés de fonds forestiers. La même observation vaut pour le paragraphe 2 de l'article 33 et le paragraphe 3 de l'article 34.

Le „document actuel de planification forestière“ prévu au même paragraphe 3 de l'article 32 ainsi que le „plan simple de gestion“ dont question au paragraphe 2 de l'article 34 constituent des notions insuffisamment précises. Une interprétation trop exigeante de la part des services administratifs comporte le risque de transformer l'exigence de la production du premier et le caractère trop peu ou trop élaboré du second document en motif pour refuser l'octroi des aides concernées. Les critères de définition de ces documents devront être précisés par voie de règlement grand-ducal pour éviter *a priori* tout risque d'arbitraire.

Au paragraphe 4 de l'article 32 tout comme au paragraphe 3 de l'article 33 et au paragraphe 4 de l'article 34, il suffit de renvoyer à la „loi du 19 janvier 2004 précitée“, étant donné que celle-ci est déjà mentionnée avec son intitulé complet à l'article 27.

Au paragraphe 5, alinéa 2 de l'article 32, il y a lieu de prévoir le même niveau d'aide si les travaux à subsidier s'étendent sur une surface boisée minimale, peu importe que le fonds forestier en question appartient à un ou plusieurs propriétaires. En effet, il n'y a pas de raison objective pour ne pas respecter le principe d'un traitement égalitaire.

Enfin, concernant le paragraphe 2 de l'article 34, la situation visée commande de parler de chemins forestiers plutôt que de routes forestières, le chemin étant par définition une voie de communication moins importante que la route (cf. Petit Robert, édition 2007).

Articles 35 à 38

Sans observation, sauf que par analogie aux propositions rédactionnelles concernant le renvoi réitéré à d'autres dispositions légales, il convient d'écrire à l'article 38 „A l'article 109, alinéa 1er, chiffre 1a de la loi précitée du 4 décembre 1967 ...“, cette loi étant déjà mentionnée avec son intitulé complet à l'article 35.

Articles 39 à 55

Les subventions visées par le Titre III qui regroupe les articles 39 à 55 du projet de loi s'inscrivent dans la continuité du régime d'aides prévu aux articles 42 à 57 de la précitée du 24 juillet 2001.

Or, d'emblée, il faut constater que l'éventail des possibilités d'interventions publiques se trouve substantiellement élargi par rapport aux mesures susceptibles de bénéficier d'un soutien étatique sous le régime de la loi de 2001.

Tout comme sous la loi précitée, les communes énumérées à l'article 40 du projet sous avis, comme étant exclues de l'espace rural en raison de leur densité urbaine, ne sont pas susceptibles de bénéficier des aides prévues au Titre III. Par ailleurs, en vertu de l'article 41, ces aides peuvent être cumulées avec d'autres interventions financières de l'Etat dans la limite des plafonds fixés à cet effet.

L'exposé des motifs joint à la loi en projet montre le souci des auteurs d'intégrer leur démarche en matière d'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et en matière de diversification rurale dans la programmation de l'aménagement du territoire, fondée sur la déconcentration et la régionalisation et prévoyant à cet effet six régions d'aménagement appelées à conserver voire à renforcer leur identité propre. La politique de l'aménagement du territoire cadre dès lors avec les objectifs ci-avant: renforcer et diversifier la base économique des régions rurales, améliorer les conditions de formation, de vie et de travail en zone rurale, mettre en valeur le patrimoine rural, ..., tout en luttant contre le phénomène de la „rurbanisation“ guettant la campagne sous l'effet d'une densification de l'habitat et de la dotoirisation d'une ceinture de localités situées dans un rayon de plus en plus important autour de la capitale.

Le règlement (CE) No 1698/2005 précité énumère une large panoplie d'initiatives et de projets éligibles qui font l'objet de l'axe 3 de la politique communautaire d'aide au développement agricole (cf. axe 3: qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale). Les articles 52 à 60 du règlement communautaire fixent le détail des critères d'éligibilité et des modalités d'octroi.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs ont largement suivi la structure des dispositions afférentes du texte communautaire lors de l'élaboration des dispositions sous examen.

Sur le plan rédactionnel, ils répètent de façon spécifique pour les aides de l'axe 3 la démarche déjà appliquée dans le cadre de l'article 1er en résumant dans une présentation d'ensemble reprise à l'article 39 les dispositions développées en détail dans les articles 42 à 55. Dans ces conditions, l'article 39 ne comporte aucune plus-value normative par rapport aux dispositions des articles précités. Le caractère purement explicatif de cet article fait que son contenu devrait trouver sa place dans l'exposé des motifs.

Dans le souci bien compris, d'une part, de limiter le contenu de la loi en projet à des dispositions à caractère normatif et, d'autre part, de définir les différents types d'aides avant de fixer les modalités de leur application, le Conseil d'Etat propose:

- de faire abstraction de l'article 39, et
- de transférer les articles 40 et 41 à la fin du Titre III.

Dans le même ordre d'idées, les dispositions des articles 42, 44, 46, 48, 50, 52 et 54 qui énoncent des objectifs politiques plutôt que de déterminer les critères de définition des aides à allouer et les modalités de leur octroi n'ont pas non plus leur raison d'être dans un texte de loi. Le Conseil d'Etat propose de les supprimer.

Dans ces conditions la structure du Titre III du projet de loi sera à réaménager comme suit:

- article 43 → article 39
- article 45 → article 40
- article 47 → article 41
- article 49 → article 42
- article 51 → article 43
- article 53 → article 44
- article 55 → article 45
- article 40 → article 46
- article 41 → article 47.

Articles 39, 42 et 43 (39 selon le Conseil d'Etat)

Suite à la suppression des articles 39 et 42, le premier alinéa de l'article 43 (39 selon le Conseil d'Etat) se lira comme suit:

„Des aides peuvent être accordées en faveur de projets qui contribuent à la diversification de l'économie rurale vers des activités non agricoles et qui sont en rapport avec

- la création et le développement à la ferme d'infrastructures d'accueil, de récréation ou de vente de produits agricoles;

- la valorisation, la commercialisation de produits agricoles de qualité, ancrés au terroir, en vue de leur consommation directe par les destinataires finaux;
- la création et le développement d’infrastructures de valorisation du bois;
- la création et le développement d’infrastructures à petite échelle de production et de distribution d’énergie renouvelable.“

Dans la mesure où il est jugé indiqué de retenir un montant maximum (dont l’inscription n’est pas exigée par le règlement communautaire) que les aides précitées ne peuvent pas dépasser, le Conseil d’Etat insiste pour que ce plafond figure dans la loi même plutôt que de renvoyer à cet effet à un règlement d’exécution. Il recommande encore de renoncer à la répétition malencontreuse du mot „total“ dans la deuxième phrase de l’alinéa 3 qui se lira dès lors comme suit:

„Le total des aides ne peut pas dépasser ... euros par bénéficiaire, sur une période de trois ans.“

Conformément à l’article 53 du règlement communautaire, l’alinéa 4 limite correctement le bénéfice de l’aide aux membres des ménages agricoles. Le Conseil d’Etat ne comprend cependant pas comment une personne morale – qu’elle soit privée ou non – peut être membre d’un ménage agricole. Tout en notant par ailleurs que pour la définition du ménage agricole le projet de loi renvoie à un règlement d’exécution, il estime que cette définition devra reposer sur les mêmes critères que ceux retenus pour déterminer la même notion dans le cadre du recensement rural du Statec.

Articles 44 et 45 (40 selon le Conseil d’Etat)

Suite aux observations ci-avant, le Conseil d’Etat propose de supprimer l’article 44 et de libeller comme suit l’alinéa premier de l’article 45 (40 selon le Conseil d’Etat):

„Des aides peuvent être accordées à des projets en rapport avec la mise en place et le développement de structures de formation, d’encadrement et de conseil ou ayant pour objet l’organisation de bourses d’échange et de foires thématiques, à condition que ces projets contribuent à la promotion de l’esprit d’entreprise ou au renforcement du tissu économique rural grâce à la création et au développement de micro-entreprises.“

Il note encore qu’il est prévu de définir les micro-entreprises dans un règlement grand-ducal. Il donne cependant la préférence à la reprise de cette définition dans le relevé de l’article 2 qui a pour objet de définir les principales notions utilisées dans la loi en projet.

Dans la mesure où les aides visées s’appliquent uniquement aux micro-entreprises (cf. article 54 du règlement communautaire) et que celles-ci sont à définir à l’article 2 de la loi en projet, l’avant-dernier alinéa de l’article 45 est à supprimer.

A l’instar de sa recommandation à l’endroit d’autres dispositions du genre, le Conseil d’Etat propose enfin de faire de la faculté de fixer dans un règlement grand-ducal les modalités d’application des aides prévues une obligation en écrivant au dernier alinéa:

„Un règlement grand-ducal fixe les modalités d’application des aides visées au présent article.“

Articles 46 et 47 (41 selon le Conseil d’Etat)

Le Conseil d’Etat note d’abord que les dispositions de l’article 46 limitent le champ d’application des aides prévues par l’article 47 par rapport au cadre tracé par les articles 52 et 55 du règlement (CE) No 1698/2005 précité. Par ailleurs, la rédaction de l’alinéa premier s’écarte des aspects déterminés comme cibles des aides visées à l’article 55 du règlement communautaire.

Si, par ailleurs, l’aide visée par l’article 47 s’applique à bon escient tant aux personnes physiques qu’aux personnes morales publiques et privées, le Conseil d’Etat se doit d’insister pour que le montant maximal des aides allouées par bénéficiaire soit fixé dans la loi même.

Dans les conditions données, l’article 46 est à supprimer et l’alinéa premier de l’article 47 (41 selon le Conseil d’Etat) prendra la teneur suivante:

„Des aides peuvent être accordées en faveur de projets qui contribuent à l’amélioration de la qualité de l’offre touristique en milieu rural grâce à la promotion d’un tourisme de qualité et qui sont en rapport avec

- la création et le fonctionnement de centres locaux d'information touristique, la mise en place et l'entretien de la signalisation touristique ainsi que d'autres petites infrastructures à finalité touristique;
- l'accès aux espaces naturels et les hébergements de petite capacité ainsi que d'autres infrastructures récréatives;
- le développement et la commercialisation de services liés au tourisme rural.“

La deuxième phrase de l'alinéa 3 se lira par ailleurs comme suit:

„Le total des aides ne peut pas dépasser ... euros par bénéficiaire, sur une période de trois ans.“

Articles 48 et 49 (42 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 48 dont le caractère qualitatif et général des dispositions ne comporte aucune valeur normative par rapport aux dispositions du premier alinéa de l'article 49.

Il rappelle par ailleurs son observation concernant l'inscription obligatoire dans la loi même du montant maximal des aides visées.

Par conséquent, il y a lieu de rédiger comme suit le début du premier alinéa de l'article 49 (42 selon le Conseil d'Etat): „Des aides peuvent être accordées...“, et d'aligner le libellé de la deuxième phrase de l'alinéa 3 conformément à la proposition de texte du Conseil d'Etat à l'endroit des dispositions afférentes des articles 43 et 47 (39 et 41 selon le Conseil d'Etat).

Articles 50 et 51 (43 selon le Conseil d'Etat) et 52 et 53 (44 selon le Conseil d'Etat)

Les observations formulées à l'endroit des articles 48 et 49 du projet gouvernemental valent au même titre pour les articles sous examen.

Articles 54 et 55 (45 selon le Conseil d'Etat)

Tout en notant que les observations formulées à l'endroit des articles qui précèdent valent également en relation avec les articles sous examen, le Conseil d'Etat constate que le contenu de l'alinéa premier de l'article 54 s'écarte de façon notable du champ d'application des aides visées, tel que délimité par l'article 59 du règlement communautaire.

Aussi propose-t-il de supprimer l'article 54 et de libeller comme suit l'alinéa premier de l'article 55 (45 selon le Conseil d'Etat):

„Des aides peuvent être accordées en faveur de la réalisation d'études portant sur les régions relevant de l'espace rural luxembourgeois, d'actions d'information sur ces régions et de stratégies locales de développement ainsi que de la qualification et de la formation des personnes susceptibles d'être impliquées dans ces études et projets.“

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle son observation au sujet de l'inscription dans la loi même du total des aides à allouer dont peut bénéficier une seule et même personne.

Articles 40 et 41 (46 et 47 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à redresser les articles auxquels il est renvoyé en conformité avec la structure du Titre III préconisée par le Conseil d'Etat, le libellé des articles 40 et 41, qui prennent dans ces conditions les numéros 46 et 47, ne donnent pas lieu à observation.

Articles 56 à 59 (48 à 50 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen ont pour objet de mettre en œuvre le quatrième axe de la programmation communautaire en matière de développement rural. Cet axe a plus particulièrement trait aux initiatives qui s'insèrent dans l'approche LEADER et qui peuvent bénéficier, selon l'exposé des motifs, des expériences acquises lors des trois premières périodes d'application qu'a entre-temps connues cette approche au Luxembourg.

Les composantes de cette approche consistent selon les auteurs du projet de loi:

- à constituer des partenariats locaux ou régionaux associant les milieux socio-économiques intéressés et bénéficiant de l'appui utile de la part de l'Etat et des communes territorialement concernées;

- à faire définir par les groupes d'action locale constitués des stratégies locales de développement rural visant notamment la mise en œuvre des objectifs de l'axe 3 grâce à une mise en réseau des partenaires locaux;
- à concevoir des projets de coopération à caractère interrégional voire transfrontalier dans la perspective de promouvoir le développement des territoires ruraux grâce à des initiatives locales ou régionales concertées.

Les articles 61 à 65 du règlement communautaire déterminent le champ d'application et les initiatives possibles dans le cadre de l'approche LEADER et susceptibles de bénéficier d'aides publiques, étatiques et communautaires.

Le Conseil d'Etat réitère ses réticences quant à l'insertion dans la loi en projet de dispositions explicatives sans réelle valeur normative et propose en conséquence de fusionner en un seul article nouveau les normes légales figurant aux articles 56 et 57 du projet gouvernemental. D'après le Conseil d'Etat, cet article prendra le numéro 48 et sera libellé comme suit:

„**Art. 48.** Dans le cadre de l'approche LEADER, des aides en capital dont le taux ne peut pas dépasser 80% des dépenses éligibles peuvent être allouées en vue:

- de la mise en œuvre de stratégies locales de développement prenant place dans le cadre des activités visées aux Titres II et III;
- de la réalisation de projets de coopération interterritoriale ou transnationale;
- de la constitution et du fonctionnement de groupes d'action locale.

L'approche LEADER n'est pas applicable au territoire des communes visées à l'article 46.“

Tout en proposant d'échanger les articles 58 et 59 (l'article 59 devenant article 49 et l'article 58 devenant article 50 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat insiste encore pour faire du règlement grand-ducal d'exécution prévu une obligation en écrivant:

„**Art. 50.** Un règlement grand-ducal fixe ...“

Article 51 nouveau

Conformément à ses observations concernant notamment l'article 6 du projet de loi, le Conseil d'Etat propose l'insertion d'un article nouveau au Titre V relatif aux dispositions générales. Cet article prendra le numéro 51 et se lira comme suit:

„**Art. 51.** Le coût des investissements susceptibles de bénéficier d'une aide en capital au titre de la présente loi est calculé hors taxe sur la valeur ajoutée.

Toutefois, la taxe sur la valeur ajoutée est comprise dans le coût des aménagements et améliorations de chemins ruraux qui est pris en compte pour l'aide en capital prévue à l'article 29.“

Article 60 (52 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat insiste une nouvelle fois sur le caractère obligatoire que devra revêtir l'initiative du pouvoir exécutif de prendre le règlement grand-ducal visé.

Article 61 (53 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 62 (54 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à remplacer, le cas échéant, la numérotation des articles auxquels il est renvoyé, cet article ne donne pas non plus lieu à observation.

Article 63 (55 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 64 (56 selon le Conseil d'Etat)

Alors qu'à l'article 62 (54 selon le Conseil d'Etat) les formes de dotation du fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture ont été élargies aux remboursements d'aides indûment payées,

le Conseil d'Etat propose de remplacer à l'alinéa premier du paragraphe 1er l'Etat par ce fonds comme destinataire des aides restituées.

Les modifications intervenues par rapport au texte de 2001 à l'alinéa 4 du même paragraphe trouvent l'approbation du Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, il y a, le cas échéant, lieu de modifier la numérotation de l'article auquel il est renvoyé.

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt d'ouvrir un recours en réformation devant les juridictions administratives. Dans ces conditions, le paragraphe 3 ne répètera qu'une règle de droit commun, de sorte qu'il convient d'en faire abstraction.

Article 65 (57 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf qu'il suffit d'écrire „le ministre“ en vertu de la formule proposée à cet égard à l'endroit de l'article 2.

Article 66 (58 selon le Conseil d'Etat)

Pour les raisons déjà exposées, le Conseil d'Etat recommande également à l'endroit de l'alinéa 2 d'écrire:

„Un règlement grand-ducal détermine ...“

Article 67 (59 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 68 (62 et 63 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer le contenu de l'article 68 à la fin du texte de loi en projet.

Il rappelle la mise en garde déjà formulée dans le cadre des considérations générales du présent avis. La recommandation de remplacer l'intégralité d'un régime légal venant à son terme par la loi destinée à en prendre la relève lui semble d'autant plus importante que, par exemple, les définitions figurant à l'article 2 de la loi de 2001 diffèrent partiellement de celles de l'article 2 du projet de loi. Dans ces conditions, la coexistence de critères de définition divergents constitue une source de conflits potentiels au niveau de l'application des textes en cause.

Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il de faire abstraction du paragraphe 1er de l'article 68 au bénéfice d'un libellé abrogeant la loi de 2001, tout en maintenant les dispositions censées disparaître sous l'effet de l'entrée en vigueur du nouveau régime légal pour l'unique besoin des règles d'octroi des aides accordées.

Par ailleurs, la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi devra faire l'objet d'un article à part à faire figurer *in fine* du projet de texte sous examen.

Si le Conseil d'Etat peut admettre qu'un règlement grand-ducal peut prévoir les modalités d'application du délai de forclusion prévu par la loi pour introduire les demandes d'aides à faire valoir sur base du nouveau régime légal, il ne saura, sous peine d'opposition formelle, se déclarer d'accord avec une habilitation vague et générale du pouvoir réglementaire, tout en renvoyant à cet effet à l'article 32(3) de la Constitution.

Plutôt que de préciser en outre *ab initio* une limitation de la durée de validité de la nouvelle loi, le Conseil d'Etat estime préférable que les services compétents du Gouvernement préparent en temps utile le régime légal destiné à remplacer après 2013 la loi en projet, afin que la transition soit assurée sans heurts.

Le texte de l'article 68 (devenant les articles 62 et 63 selon la numérotation du Conseil d'Etat) se lira dès lors comme suit:

„**Art. 62.** La loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural est abrogée. Les dispositions relatives à l'application des aides allouées sous le régime de cette loi continuent à produire leurs effets.

Art. 63. La présente loi produit ses effets à partir du 1er janvier 2007.“

Article 69 (60 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 70 (61 selon le Conseil d'Etat)

Nonobstant le fait que l'article 20 de la loi du 23 avril 1965 prévoit l'instauration d'un fonds spécial d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, tous les autres articles de cette loi qui y renvoient parlent du „fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture“ ou simplement du „fonds“. Le Conseil d'Etat propose d'aligner le libellé de l'article sous examen à celui de l'article 62 (54 selon le Conseil d'Etat) et de supprimer l'adjectif „spécial“.

Sans préjudice du caractère juridique discutable de la dissolution par voie de règlement grand-ducal d'un fonds créé par la loi, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison d'être pratique de la disposition de l'alinéa 2, alors que le fonds a entre-temps plus de quarante ans d'existence et qu'au regard de l'article 62 (54 selon le Conseil d'Etat) sa dissolution demandera de toute façon une modification formelle de la loi en projet. Par référence au principe du parallélisme des formes, il demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de supprimer cet alinéa 2.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 décembre 2007.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Alain MEYER

