

N° 6857⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(19.1.2016)

Par dépêche du 20 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Conseil de la concurrence ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 octobre 2015, 20 novembre 2015, 24 novembre 2015 et 13 janvier 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En décembre 2013 a été adoptée la dernière réforme de la politique agricole commune (ci-après la „PAC“), se basant sur les règlements européens suivants:

1. le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil,
2. le règlement (UE) n° 1396/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au service de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000 (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil,
3. le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régions de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, et
4. le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CEE) n° 1037/2001 et (CEE) n° 1234/2007 du Conseil.

Le projet de loi sous avis constitue la mise en œuvre des règlements (UE) n° 1305/2013 et 1308/2013 et du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide, dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les modifications projetées par rapport à la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural concernent essentiellement, en cas d'introduction d'une demande de subsides par un exploitant, la présentation d'un plan d'entreprise comprenant un conseil agricole contenant des aspects environnementaux et économiques, ainsi qu'une procédure de sélection entre les projets d'investissement présentés. Afin d'assurer la reprise des exploitations agricoles par des jeunes agriculteurs dans tous les États membres, le législateur européen a retenu que le jeune

agriculteur doit être âgé désormais de vingt-trois ans, lors de la reprise de l'exploitation. En contrepartie, le jeune exploitant agricole doit se voir reconnaître plus de responsabilités dans la gestion de son entreprise. Dès lors, les contrats d'exploitation prévus entre exploitant senior et futur exploitant, créés sous l'empire de la loi précitée du 18 avril 2008, sont proscrits.

Il est à noter que le législateur européen entend soutenir encore davantage la recherche aussi dans le secteur de l'agriculture en prévoyant des aides au soutien de projets de recherche conclus entre agriculteurs et instituts d'études spécialisés.

Il est intéressant de remarquer que, désormais, l'agriculture prend plus en compte la problématique de l'eau, raison pour laquelle des mesures en sus de celles qui sont envisageables sur base de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau sont prévues dans la loi en projet.

L'impact financier de la loi en projet n'est pas négligeable. Le Luxembourg se voit allouer une enveloppe budgétaire européenne de 100.574.600 euros pour soutenir le développement rural dans les années 2014 à 2020. D'après la fiche financière, versée en annexe du projet de loi, le Luxembourg investira, fonds luxembourgeois et européens confondus, sur base de la loi en projet, la somme de 310.014.256 euros dans le développement rural.

Suite à l'entrevue qu'il a eue avec les représentants du Ministère de l'agriculture en date du 8 décembre 2015, le Conseil d'État note que la politique agricole, déterminée dès le début de la création de l'Union européenne, comme une politique agricole commune, est réglementée dans le contexte de la loi en projet, non seulement par le règlement (UE) n° 1305/2013 et le règlement (UE) n° 702/2014, mais encore, entre autres, par des actes délégués que la Commission européenne est autorisée à prendre sur base des articles 83 et suivants du règlement européen n° 1305/2013.

Le Conseil d'État rappelle qu'au niveau national, la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée. Comme les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce dernier doit inscrire dans la loi, les fins, conditions et modalités des mesures à prendre (article 32(3) de la Constitution). Le Conseil d'État renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui, depuis son arrêt 29 du novembre 2013, n° 108/13, exige l'inscription du cadrage normatif essentiel dans la loi en matière réservée. Toutefois, il tient à relever que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, ce cadrage ne doit pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peut résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

Le Conseil d'État regrette que les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée le texte européen de base. Étant donné que la politique agricole commune est rigoureusement encadrée par le droit de l'Union européenne, le Conseil d'État présume que toutes les mesures de soutien et d'aide proposées dans la loi en projet trouvent le cadrage normatif essentiel dans les textes européens.

En outre, le texte sous avis prévoit à plusieurs reprises qu'un règlement grand-ducal „définit“, „fixe“ ou „détermine“ les conditions et les modalités de certaines mesures, ce qui admettrait la lecture selon laquelle le règlement grand-ducal ne se borne pas à préciser le cadrage normatif préexistant, mais à le mettre en place, ce qui serait manifestement contraire à l'article 32(3) de la Constitution. En matière réservée, un règlement grand-ducal pourra seulement „préciser“ les conditions et les modalités à respecter. Le Conseil d'État est donc amené à émettre une opposition formelle à chaque occurrence d'une telle disposition dans le dispositif de la loi en projet.

Dans la mesure où le projet de loi entend assurer l'application de règlements européens, le Conseil d'État rappelle que, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le respect scrupuleux du principe de l'effet direct des règlements européens, est une condition indispensable à leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de l'Union. Les États membres ne sauraient dès lors adopter un acte par lequel la nature de droit européen d'un règlement et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables. Il ne doit pas non plus y avoir d'équivoque sur la date et les modalités ou conditions de l'entrée en vigueur des règlements européens. Pour ces raisons, il est exclu de reproduire partiellement ou intégralement le texte d'un règlement européen dans l'ordre juridique interne.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous avis entend cerner les objectifs et les priorités du développement rural. Le paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis s'inspire largement de l'article 1^{er} de la loi précitée du 18 avril 2008 en y ajoutant l'idée de la protection de l'environnement, du climat et de l'innovation, ces derniers ajouts se retrouvant dans l'article 4 du règlement européen n° 1305/2013.

Le paragraphe 2 renvoie aux articles 4 et 5 du précité règlement européen. Comme ces articles sont d'application directe, il n'y a aucune nécessité de s'y référer encore une fois dans le texte national. Le Conseil d'État demande dès lors la suppression de cet alinéa.

Article 2

La dernière phrase du paragraphe 2 annonce qu'un règlement grand-ducal définira la notion d'„hectare admissible“. Le Conseil d'État constate que la notion d'hectare admissible est déjà définie à l'article 32, paragraphe 2, point a), du règlement européen n° 1307/2013. Comme le texte européen est d'application directe, le Conseil d'État, tout en renvoyant à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne explicitée dans les considérations générales ci-avant, exige sous peine d'opposition formelle la suppression du renvoi au règlement grand-ducal envisagé.

Le paragraphe 4 entend définir les PME et micro-entreprises en renvoyant à une „recommandation n° 2003/361/CE de la Commission européenne“. Le Conseil d'État s'oppose formellement à ce renvoi, alors que, d'un côté, une recommandation n'est pas un texte normatif et que, de l'autre côté, plusieurs textes européens prévoient des définitions des termes ci-avant mentionnés, dont notamment, l'article 2 de l'annexe I du règlement européen n° 702/2014, ou encore l'article 2 du règlement (UE) n° 1305/2013 qui renvoie pour un certain nombre de termes, dont les PME, à l'article 2 du règlement (UE) n° 1303/2013 et que les règlements européens sont d'application directe.

Les paragraphes 6 et 8, dernière phrase, relèguent à un règlement grand-ducal la définition de la formation du capital social, le statut des associés et leur participation à la gestion d'une exploitation agricole exploitée sous forme d'une personne morale. En renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'État s'oppose formellement à ce que le règlement grand-ducal fixe les éléments constitutifs des sociétés agricoles visées. Il peut tout au plus les préciser.

Article 3

La disposition sous avis traite des aides aux investissements accordées aux exploitants agricoles exerçant à titre principal.

Pour ce faire, le paragraphe 3 relègue à un règlement grand-ducal le soin de définir les notions de compétences et connaissances professionnelles, de fixer les critères auxquels les conseils économique et agricole doivent répondre, les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal, les définitions des exploitations fortement concernées par les zones de protection des eaux, la notion de comptabilité et le coût minimal à engager par exploitant pour bénéficier des aides prévues. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales, et s'oppose de façon formelle à ce qu'un règlement grand-ducal puisse fixer ou déterminer des critères dans les domaines ci-avant énumérés, mais il peut seulement préciser le cadrage normatif préexistant.

Article 4

La disposition sous avis indique tout d'abord dans son paragraphe 1^{er} que les aides visées sous l'article 3 peuvent être accordées tant au profit des biens immeubles qu'au profit des biens meubles, à condition de remplir certaines exigences au niveau de l'utilisation rationnelle et efficace des ressources et des moyens de production.

Le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs semblent vouloir créer deux catégories de biens immeubles, les uns étant fixés par voie de règlement grand-ducal, aux termes du paragraphe 2 de la disposition sous avis, les autres fixés par voie législative aux termes du paragraphe 4 de la disposition sous avis. Le Conseil d'État demande que la liste des immeubles soit incorporée entièrement dans la loi ou entièrement reléguée à un règlement grand-ducal.

Dès lors, le Conseil d'État suggère aux auteurs de traiter dans l'article 4 les biens immeubles à subventionner et dans l'article 5 les biens meubles à subventionner.

Concernant les biens meubles, le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 de la disposition sous avis et l'article 5 font double emploi.

Concernant plus particulièrement le paragraphe 3, le Conseil d'État est à se demander si le texte sous examen vise également les immeubles dont l'exploitant est soit superficiaire soit emphytéote.

Article 5

Le Conseil d'État renvoie à son commentaire sous l'article 5 et n'a pas d'autre observation à formuler à l'égard de la disposition sous avis.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le dernier paragraphe de la disposition sous avis relègue à un règlement grand-ducal le pouvoir de déterminer les modalités d'application de la procédure de sélection pour les immeubles à subsidier. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et, sous peine d'opposition formelle, il exige que le règlement grand-ducal à prendre ne précise que les modalités sous lesquelles la procédure de sélection se déroulera.

Article 8

La disposition sous avis renvoie à des règlements grand-ducaux pour fixer le seuil maximal des biens immeubles à subsidier et déterminer les critères et mode de calcul de ces plafonds. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle, alors que le règlement grand-ducal ne peut pas fixer ou déterminer des critères dans les domaines ci-avant énumérés, mais seulement les préciser.

Le Conseil d'État a du mal à appréhender le sens et la portée du paragraphe 5 du texte sous avis. Il rappelle que, en vertu de l'article 32 de la Constitution, une loi d'habilitation n'est pas permise en matière réservée. Dès lors, il n'est pas permis qu'un règlement grand-ducal puisse modifier la loi et le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous avis.

Article 9

La disposition sous avis renvoie à deux règlements grand-ducaux, l'un pour fixer les prix unitaires, l'autre pour déterminer les conditions d'allocation des acomptes sur les aides à allouer. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et rappelle que des règlements grand-ducaux ne peuvent pas fixer ou déterminer des critères dans les domaines ci-avant énumérés, mais ils peuvent seulement les préciser. Dès lors, il est amené à s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Article 10

La disposition sous avis fixe les aides à accorder aux investissements immobiliers et mobiliers à des exploitants agricoles exerçant leur activité à titre accessoire.

Concernant le paragraphe 4, alinéa 2, le Conseil d'État constate encore que les auteurs parlent de „plafonds ... (qui) sont valables pour une durée de 7 ans réitérable à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi“ et que la deuxième phrase prévoit que la durée de sept ans prévue dans la loi puisse être modifiée par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à son commentaire sous l'article 8, paragraphe 5, et émet une opposition formelle à l'égard de cette disposition.

Au paragraphe 5 de la disposition sous avis, il est prévu qu'un règlement grand-ducal définisse la notion de connaissance de compétence professionnelle, fixe le coût minimum des investissements à soutenir et les critères économiques, les normes minimales requises dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle.

Article 11

L'article sous avis et les articles 13 et 23 suivants règlent la situation spécifique des jeunes agriculteurs qui entendent reprendre une exploitation. Dans le commentaire des articles, les auteurs expliquent que le système instauré diffère de celui prévu dans la loi précitée du 18 avril 2008 sur certains points

spécifiques, à savoir l'obligation pour le jeune agriculteur d'avoir atteint l'âge de vingt-trois ans pour reprendre une exploitation et l'obligation pour le jeune agriculteur de faire établir un plan d'entreprise contenant un conseil agricole portant sur des données économiques et environnementales. Par ailleurs, et ce par opposition à la loi précitée du 18 avril 2008, au cas où deux ou plusieurs jeunes agriculteurs joignent leurs efforts pour reprendre une exploitation, chacun d'eux obtiendra l'aide revenant au jeune agriculteur sur base de la loi en projet.

Le relèvement de l'âge minimal du jeune agriculteur est dû au fait que la législation européenne estime, d'un côté, que le jeune exploitant ait, dès la reprise de l'exploitation, la responsabilité majeure de l'entreprise, mais estime aussi, de l'autre côté, qu'un tel engagement et de telles responsabilités nécessitent une certaine maturité.

Le Conseil d'État peut comprendre cette argumentation. Il se demande cependant si on ne devrait pas pouvoir permettre au ministre de déroger à la règle de l'âge minimal, lorsqu'un jeune reprend une exploitation dans des conditions exceptionnelles, tel le décès ou une longue maladie du cédant de l'exploitation.

Il souscrit entièrement à la suppression des contrats d'exploitation qui ont été développés sous l'empire de la loi encore actuellement en vigueur.

Concernant les paragraphes 4 et 5 permettant à un règlement grand-ducal de définir la forme et la procédure, selon lesquelles les plans d'entreprises peuvent être modifiés, les compétences et connaissances professionnelles, fixant les normes minimales requises dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal, déterminant les conditions à remplir les seuils minimal et maximal à respecter et les conditions à remplir pour respecter la disposition sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle à l'égard des paragraphes sous avis.

Article 12

Cette disposition renvoie à des règlements grand-ducaux pour définir les compétences et connaissances professionnelles et pour déterminer les critères de sélection pour l'obtention des aides. Le Conseil d'État, pour les raisons évoquées dans les considérations générales, émet une opposition formelle à l'égard de ce procédé.

Articles 13 à 15

Sans observation.

Article 16

Cet article octroie une aide de 11,5 euros par mètre courant pour les clôtures à installer le long des cours d'eau, afin d'éviter que les bêtes ne polluent l'eau des rivières.

Le Conseil d'État se demande s'il ne faut pas compléter cette mesure par un ensemble de mesures permettant aux agriculteurs d'installer d'autres adductions d'eau permanentes aux pâtures concernées par cette mesure.

Article 17

La disposition sous avis dispense dans certaines limites et conditions les agriculteurs du paiement des droits de transcription et d'enregistrement en cas de transmission des biens immobiliers et d'inscription de contrats de bail.

Ces avantages sont déjà prévus dans la loi précitée du 18 avril 2008. Cependant la loi en projet apporte une restriction au système existant en excluant désormais les maisons d'habitation de l'avantage accordé.

Concernant les renvois aux deux règlements grand-ducaux déterminant les connaissances et compétences professionnelles et autres, ainsi que les plafonds pour la base de calcul du remboursement, le Conseil d'État renvoie à ses développements antérieurs contenus dans les considérations générales et émet une opposition formelle à l'égard de ces dispositions.

Article 18

Sans observation.

Article 19

La disposition sous avis apporte de nouveaux avantages par rapport aux aides prévues dans l'article 14 de la loi précitée du 18 avril 2008, en reprenant à charge de l'État les frais d'entraide exposés pour la formation professionnelle agricole, le congé de maternité, le congé parental, le décès du chef d'exploitation et les congés annuels. En contrepartie, le congé pour „convenance personnelle“ ne sera plus un justificatif approprié pour demander de l'aide. Ces mesures s'inscrivent dans la 6ème priorité de l'Union européenne pour le développement rural, à savoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique. Le Conseil d'État se demande s'il ne faudrait pas préciser que l'aide relative au congé parental peut être adaptée à la situation où le congé parental est pris à mi-temps.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État exige sous peine d'opposition formelle que le terme „définit“ soit remplacé par le terme „précise“ afin de tenir compte de ses développements contenus dans les considérations générales.

Article 20

Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis est une mise en œuvre de l'article 28 du règlement européen n° 702/2014.

Il estime qu'il n'appartiendra ni à la loi ni au règlement grand-ducal de définir les risques éligibles. En effet, l'article 2 du règlement européen n° 702/2014, sous ses points 9, 16 et 18, spécifie les notions de „calamité naturelle“, „phénomène climatique défavorable pouvant être assimilé à une calamité naturelle“ et encore la notion d'„organismes nuisibles aux végétaux“. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et au vu de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, il est exclu de reproduire partiellement ou intégralement le texte d'un règlement européen dans l'ordre juridique interne. Il s'ensuit que le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen.

Articles 21 et 22

Le Conseil d'État demande de remplacer, au paragraphe 1^{er}, les termes „peuvent être octroyées“ par l'indicatif „sont octroyées“.

Article 23

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à l'égard du paragraphe 2 de la disposition sous avis.

Article 24

Les auteurs du projet de loi expliquent que cette disposition est prise dans le contexte de la législation européenne, sans pour autant indiquer l'article précis qui en est à l'origine. Le Conseil d'État estime que la disposition sous avis fait double emploi avec l'article 20. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la limitation prévue concernant le soutien financier uniquement en cas de recours à des fonds mutuels va au-delà de ce que le règlement européen n° 1305/2013 prévoit en son article 28, de sorte qu'à défaut par les auteurs de fournir des explications, le Conseil d'État se réserve la dispense du second vote constitutionnel, eu égard au principe de la sécurité juridique.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à l'égard du paragraphe 3 de la disposition sous avis.

Article 25

Le Conseil d'État réitère sa remarque faite à l'endroit de l'article 21 et demande qu'au paragraphe 1^{er} la faculté d'octroi des aides soit remplacée par le terme „sont octroyées aux ...“

Article 26

Les articles 26 à 28 règlent le système d'aide à accorder aux exploitants se lançant dans l'amélioration de la transformation et commercialisation de leurs produits. D'après les auteurs, les textes sous examen ont largement repris les dispositions afférentes de la loi existante tout en reprenant les modifications qui s'imposent au vu des nouvelles exigences au niveau européen. Le Conseil d'État demande encore une fois de remplacer au paragraphe 1^{er} le terme „peut être accordée“ par „est accordée“.

Concernant les paragraphes 3 et 7, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle.

Concernant plus particulièrement le paragraphe 6, alinéa 2, le Conseil d'État suggère de reformuler cette phrase comme suit:

„Les demandes de subside doivent être introduites auprès du ministre avant l'engagement des investissements envisagés.“

Article 27

Concernant paragraphe 2 de cette disposition, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle.

Article 28

Sans observation.

Article 29

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal sous le paragraphe 3 de la disposition sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle.

Article 30

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal prévu au paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle.

Articles 31 à 37

Sans observation.

Article 38

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à l'égard de la disposition sous avis.

Article 39

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à l'égard du paragraphe 4, deuxième phrase, et du paragraphe 6.

Article 40

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à l'égard du paragraphe 11.

Articles 41 et 42

Sans observation.

Article 43

Les dispositions des articles 41 à 44 sont l'application concrète de l'article 31 du règlement européen n° 702/2014. La disposition sous avis prévoit un cadre pour l'allocation d'aides en matière de recherche. Tout d'abord, est-il important de noter que ladite disposition européenne concerne la recherche en matière agricole et forestière. Étant donné qu'au Luxembourg, la forêt tombe dans le champ de compétence du ministre de l'Environnement, il va sans dire que les dispositions y relatives concernent exclusivement des projets de recherche, lancés en matière agricole.

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal à la première phrase du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle à cet égard.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État en demande la suppression pure et simple, alors qu'il n'est pas logique d'accorder une aide supplémentaire pour une demande qui ne sera pas accordée. Si les auteurs veulent maintenir cette aide, il estime qu'il y aurait lieu de remplacer les termes „une aide forfaitaire supplémentaire“ par „une avance“. Si en fin de parcours, la demande d'aide était refusée, le Conseil d'État estime que l'avance obtenue devrait être remboursée à l'autorité publique.

Article 44

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 1, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 45

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 46

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle que le terme „notamment“ soit supprimé, car contraire aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution.

Articles 47 et 48

Au paragraphe 2 de l'article 47, il y a lieu de supprimer les termes „pris en exécution de l'article 53 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles“, car étant de mauvaise technique législative. En effet, le règlement grand-ducal pris sur base de cette loi est censé s'appliquer à des situations autres que celles visées par la loi en projet. Il y aurait dès lors lieu de donner au règlement prévu par la disposition sous examen un caractère autonome, quitte à ce que ce règlement se réfère, le cas échéant, au règlement grand-ducal pris sur base de la loi précitée du 19 janvier 2004.

Par ailleurs, pour la même raison que celle évoquée à l'article 46, le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle que le terme „notamment“ soit supprimé au paragraphe 2 des articles sous revue.

Article 49

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „pris en exécution des articles 44 ou 45 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau“ pour les raisons développées à l'endroit de l'article 47.

Toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État exige sous peine d'opposition formelle la suppression du terme „notamment“ pour la même raison que celle évoquée aux articles 46, 47 et 48.

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 3, il renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 50

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations antérieures pour émettre une opposition formelle.

Article 51

Le paragraphe 3 de cette disposition est à supprimer, alors que les textes législatifs y mentionnés constituent le droit commun en la matière et s'appliquent d'office.

Articles 52 et 53

Sans observation.

Article 54

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations antérieures pour émettre une opposition formelle.

Article 55

Sans observation.

Article 56

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 57

Concernant le paragraphe 9, le Conseil d'État s'étonne qu'une personne morale puisse faire partie d'un ménage agricole. Aussi se demande-t-il quels sont les „groupements de personnes physiques ou morales“ visés dans le contexte de la loi en projet.

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 9, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 58

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 59

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 60

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 7, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 61

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 8, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Articles 62 et 63

Sans observation.

Article 64

Concernant le renvoi à des règlements grand-ducaux aux paragraphes 1^{er} et 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. Par ailleurs, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que les modalités de calcul du „seuil d'investissement“ soient précisées dans la loi dans un but de sécurité juridique.

Article 65

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Article 66

Sans observation.

Article 67

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations antérieures pour émettre une opposition formelle.

Article 68

Sans observation.

Article 69

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour émettre une opposition formelle.

Articles 70 à 73

Sans observation.

Article 74

Le Conseil d'État donne à considérer que le paragraphe 3 de l'article sous revue introduit une sanction administrative, consistant dans l'exclusion du bénéfice pour l'année civile considérée de toutes les

mesures prévues au chapitre concerné de la loi, en cas de fausse déclaration faite délibérément. Étant donné que le fait visé par ce paragraphe est déjà érigé en infraction par le Code pénal, le texte proposé risque de donner lieu à problème au regard du principe „*non bis in idem*“ consacré par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois. Afin d'éviter qu'une autorité judiciaire ou administrative soit contrainte de clore une procédure pendante devant elle en raison de l'octroi d'une sanction par une autre autorité, comme l'exige la Cour européenne des droits de l'homme¹, le législateur devrait agencer les textes à ce qu'il n'y ait pas deux procédures „pénales“ parallèles. Le Conseil d'État propose dès lors de renoncer à la sanction administrative prévue au paragraphe sous examen et de supprimer ce paragraphe.

Articles 75 à 77

Sans observation.

Article 78

La disposition sous avis permet au ministre de constituer une base de données pour gérer les dossiers de demandes de subside. Il est prévu dans le texte sous avis que toutes les données des dossiers soient publiées, voire que les demandes d'aide qui n'aboutiront pas soient publiées. Si un texte européen prévoit une telle exigence, le Conseil d'État estime qu'il est exclu de prévoir une disposition afférente dans le texte national. Si à défaut de règles spécifiques au niveau européen les auteurs entendent maintenir la disposition sous revue, il y a lieu de signaler que celle-ci risque de se heurter à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit la protection des données à caractère personnel, et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui exige que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance de la personne intéressée doit être proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. À défaut de plus amples explications au sujet de cette mesure, le Conseil d'État se réserve la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 79 à 82

Sans observation.

Article 83

Les auteurs entendent, au paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis, donner un effet rétroactif à certaines dispositions précises de la loi. Le Conseil d'État ne s'y oppose pas, tant que le recours à la rétroactivité touche uniquement favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi actuelle, sans heurter des droits des tiers. Si la rétroactivité porte des atteintes à ces situations ou à des droits des tiers, la rétroactivité constituera une entorse au principe de la sécurité juridique et au principe de la confiance légitime des administrés à l'égard des pouvoirs publics.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État estime que le renvoi aux articles 9 à 10 de la loi précitée du 24 avril 2008 constitue une redite de l'article 13, paragraphe 4, de la loi en projet. Il faudra supprimer une des deux dispositions.

Le maintien de l'article 38 de la loi précitée du 18 avril 2008 est superfétatoire, alors que par l'adoption de cette même loi, l'article 109, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu a été définitivement modifié dans le sens voulu par l'article 38.

Concernant le maintien de l'article 57, le Conseil d'État peut y marquer son accord, dans la mesure où il prévoit la restitution des fonds perçus indûment par un demandeur d'aide sous l'empire de la loi précitée du 18 avril 2008.

Concernant le maintien de certaines dispositions précises de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural, le Conseil d'État estime que l'article 38 de ladite loi a définitivement modifié l'article 75, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, de sorte que le maintien exprès de cette disposition est superfétatoire.

Les articles 39 à 41 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 prévoient un certain nombre de dispositions sociales en faveur des exploitants agricoles quant à la prise en charge des cotisations d'assurance

¹ Cour européenne des droits de l'homme, décision de recevabilité *Zigarella c/ Italie* du 3 octobre 2002, n° 48154/99.

maladie. Le Conseil d'État constate que la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident a introduit des mesures sociales dans la loi précitée du 18 avril 2008, de sorte que le Conseil d'État recommande aux auteurs de supprimer la référence auxdits articles de la loi modifiée de 2001, et afin d'éviter tout malentendu, il suggère de reprendre textuellement les articles 38*bis* à 38*quater* dans le texte de la loi en projet.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Observations préliminaires

Lorsqu'il s'agit de textes comportant un grand nombre d'articles, les chapitres peuvent être repris sous des titres. Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections qui, à leur tour, sont susceptibles d'être subdivisées en sous-sections. Partant, il y a lieu d'écrire:

„Titre I^{er} – Champ d'application et définitions

(...)

Titre II – Amélioration de la compétitivité du secteur agricole et renforcement de la viabilité des exploitations agricoles

Chapitre 1^{er} – Aides aux investissements dans les exploitations agricoles

Section 1 – Investissements réalisés par des exploitants agricoles à titre principal

(...)

Section 2 – Investissements réalisés par les exploitants agricoles qui ne remplissent pas les critères de l'article 2, et les exploitants agricoles à titre accessoire

(...)“

L'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à écarter. La référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Les articles 2 à 6, 7, 14, 17, 19, 25, 35, 39, 46, 47, 49, 56, 61, 66, 70 et 83 sont à revoir en conséquence.

Chaque élément d'une énumération commence par une lettre minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Toutefois, si les éléments énumérés constituent des phrases entières, on peut remplacer systématiquement la minuscule initiale par une majuscule et le point-virgule par un point.

Article 2

Au paragraphe 5, il échet d'écrire „soixante-cinq ans“ au lieu de „65 ans“.

Au paragraphe 6, il est indiqué d'écrire „paragraphe 5, point 1.“ au lieu de „paragraphe 5, premier tiret, ci-dessus“ et „paragraphe 5, points 2. à 4.“ au lieu de „paragraphe 5, tirets deux à quatre, ci-dessus“. Par ailleurs, le signe „%“ est à remplacer par l'expression „pour cent“. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Au paragraphe 8, il est indiqué d'écrire „paragraphe 7, point 1.“ au lieu de „paragraphe 7, premier tiret, ci-dessus“ et „paragraphe 7, points 2. et 3.“ au lieu de „paragraphe 7, tirets deux et trois, ci-dessus“.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il échet d'écrire „ministre ayant le Développement durable dans ses attributions“ et „ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions“.

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer l'expression „paragraphe précédent“ par „paragraphe 1^{er}“. La tournure „[alinéa(s)/paragraphe(s)] précédent(s)“ est à éviter et à remplacer par l'indication exacte de l'alinéa ou du paragraphe référé. L'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modifi-

cation ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Toujours au même paragraphe, il est proposé d'écrire „loi précitée du 19 janvier 2004“ au lieu de „loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée“.

Article 4

Il est indiqué de remplacer l'expression „réglementations communautaire et nationale“ par „réglementations européenne et nationale“.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire „points 2 à 4“ au lieu de „tirets 2 à 4“ ainsi que „point 1“ au lieu de „premier tiret“. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Article 14

Au paragraphe 2, il est indiqué d'écrire „le ou les jeunes agriculteurs détiennent“ à la place de „le(s) jeune(s) agriculteur(s) détient/détiennent“.

Article 18

Il est indiqué d'écrire „troisième degré“ et „dix ans“ et non pas „3e degré“ et „10 ans“.

Article 21

Aux paragraphes 1^{er} et 2, il y a lieu d'omettre le terme „précitée“ suite à la mention de la directive visée. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Au paragraphe 3, il faut écrire „paragraphe 1^{er}“ au lieu de „premier paragraphe“. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, échet-il de supprimer ou de remplacer, le cas échéant, le sigle „EST“ par sa désignation complète. En effet, dans l'intérêt de la lisibilité du texte en projet, il convient de renoncer aux abréviations, même si celles-ci sont courantes dans les textes de référence de l'Union européenne.

Article 39

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire „Chambre d'agriculture“. Cette observation vaut pour tout le dispositif qui suit.

Article 40

Au paragraphe 4, il est indiqué d'écrire „ministres ayant respectivement l'Environnement et la Gestion de l'eau dans leurs attributions“.

Au paragraphe 7, il y a lieu d'écrire „textes législatifs et réglementaires européens“.

Article 41

Au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, il faut écrire „solutions“ et non pas „solution(s)“.

Articles 52 à 54

Les termes „du présent article“ et „de la présente loi“ peuvent être omis. En effet, les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du „présent“ acte.

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er} de l'article 54, il y a lieu d'écrire „loi précitée du 18 avril 2008“ et non pas „loi modifiée du 18 avril 2008 précitée“.

Article 55

Les termes „§ 3“ sont à remplacer par „paragraphe 3“.

En outre, l'expression „ci-après“ est à remplacer par l'indication exacte de l'alinéa ou du paragraphe effectivement visé.

Article 62

À l'alinéa 1^{er}, il est indiqué d'écrire „communes de Luxembourg, de Bertrange, de Bettembourg ...“. Cette observation vaut également pour l'article 66, paragraphe 2.

Article 67

Au paragraphe 2, dernier alinéa, l'expression „ci-dessus“ est à remplacer par l'indication exacte de l'alinéa ou du paragraphe effectivement visé.

Article 77

L'adjectif „communautaire“ est à bannir des textes normatifs et qu'il y a lieu de recourir systématiquement aux termes „de l'Union européenne“ ou simplement „de l'Union“.

Article 78

Au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, il faut écrire „bases“ à la place de „base(s)“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 janvier 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

