

Projet de règlement grand-ducal

**relatif aux aides aux investissements et à l'aide à l'installation
dans le secteur agricole**

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2023)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 20 juillet 2023 par le Premier ministre, ministre d'Etat, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement durable.

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

Par dépêche du 24 août 2023, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

Selon la lettre de saisine, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 16 août et 12 septembre 2023.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend fixer les modalités d'exécution de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales en ce qui concerne les aides aux investissements et l'aide à l'installation dans le secteur agricole, ci-après la « loi ».

La base légale distingue clairement entre les aides aux investissements d'une part et les aides aux jeunes agriculteurs d'autre part. Le règlement grand-ducal ne reprend pas cette structure, ce qui en rend la lecture malaisée. Aucune section spécifique n'est dédiée à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, les dispositions y relatives étant à rechercher au sein de la section 1^{re}.

Le Conseil d'Etat rappelle que le règlement grand-ducal sous avis intervient en matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, matière dans laquelle le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend exécuter les dispositions de l'article 23, paragraphe 2, de la loi, en précisant le mode de calcul du plafond annuel des investissements immobiliers éligibles aux aides financières en fonction du nombre d'unités de travail annuel fournies sur l'exploitation. Cependant, le Conseil d'Etat constate que, contrairement à ce que prévoyait l'article 7, paragraphe 3, de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, l'article 23, paragraphe 2, de la loi omet de renvoyer à un règlement grand-ducal pour le mode de calcul du plafond. Or, en matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu. Une disposition légale particulière doit prévoir expressément la faculté du Grand-Duc de prendre une mesure réglementaire d'exécution portant, en l'occurrence, sur le mode de calcul du plafond. La disposition sous examen risque donc d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution,

Article 2

L'article sous examen entend exécuter les dispositions de l'article 38, paragraphe 2, point 1^o, de la loi en fixant la durée de formation professionnelle requise pour l'éligibilité aux aides à l'installation des jeunes agricultures.

La disposition sous examen figure dans la section relative à l'aide aux investissements dans les exploitations agricoles et dans les domaines de l'apiculture. Or, il ne s'agit pas d'une telle aide, mais d'une aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Une telle disposition devrait figurer dans une section dédiée.

La disposition sous examen fixe la durée de l'expérience requise en distinguant suivant la nature de la formation professionnelle : s'il s'agit d'une formation dans le domaine agricole ou apparenté, une expérience d'une année minimum est requise, alors qu'une formation dans un autre domaine requiert une expérience de deux ans. Selon la disposition sous revue, la durée de l'expérience professionnelle requise est donc fonction de la nature de la formation, agricole ou non. Or, l'article 38, paragraphe 2, point 1^o, de la loi impose de distinguer suivant le niveau de la formation professionnelle, et non pas suivant sa nature. En disposant de la sorte, l'article sous examen excède sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 3

L'article sous examen entend exécuter les dispositions de l'article 77, paragraphe 2, de la loi, relatif à l'abattement fiscal applicable aux jeunes agriculteurs bénéficiaires de la prime d'installation.

Cette disposition relative aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs n'a pas sa place dans la section relative aux aides aux investissements, mais devrait trouver sa place dans une section dédiée.

Article 4

L'alinéa 1^{er} entend définir les sommes qui bénéficient du même taux d'aide que l'investissement auquel elles se rapportent, et ce pour les investissements visés aux articles 18 à 37 de la loi. Il s'agit des sommes payées en rémunération des architectes, ingénieurs et consultants en relation avec les investissements prévus auxdits articles.

La formulation choisie est malencontreuse, car elle prête à croire que la disposition sous examen institue une aide spécifique pour les sommes en question. Il s'agit en réalité de définir les sommes admises au titre des coûts éligibles. L'alinéa 1^{er} est donc à reformuler en ce sens.

L'alinéa 1^{er} fait référence aux investissements visés aux articles 18 à 37. Ce faisant, se trouvent visées sans autre distinction toutes les dispositions du chapitre 1^{er} de la loi, relatif aux aides aux investissements. Au sein de ce chapitre 1^{er}, aucune disposition légale particulière ne renvoie expressément à un règlement grand-ducal le soin de préciser les coûts accessoires éligibles aux aides à l'investissement. Le pouvoir spontané du Grand-Duc étant exclu en matière réservée à la loi, l'alinéa 1^{er} risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

L'alinéa 2 entend exclure les indemnités d'assurance du coût éligible. D'un point de vue terminologique, il convient de viser les primes d'assurances, qui sont payées aux compagnies et sont donc constitutives d'une dépense, plutôt que les indemnités qui sont reçues des compagnies en réparation d'un sinistre et constituent un revenu. De la même manière que pour l'alinéa 1^{er}, aucune disposition légale particulière ne renvoie à un règlement grand-ducal le soin d'exclure certains coûts des coûts éligibles. Dès lors, en ce qui concerne spécifiquement les aides visées aux articles 18 à 28, l'alinéa 2 sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Par ailleurs, pour les aides du chapitre 1^{er}, section 3, de la loi, l'article 34 de la loi exclut explicitement les primes d'assurance des coûts non éligibles. Par conséquent, en ce qui concerne cette dernière catégorie d'aides, l'alinéa 2 sous examen est redondant avec les dispositions de l'article 34 de la loi. La référence aux articles 18 à 37 est à corriger pour viser uniquement les articles 18 à 28.

Les mêmes observations relatives à l'absence de disposition légale particulière dans une matière réservée à la loi s'imposent en ce qui concerne les alinéas 3 et 4. L'article sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'alinéa 2 prévoit une condition supplémentaire à l'octroi des aides. De telles conditions constituent des éléments essentiels qui sont à faire figurer dans la loi. L'alinéa 2 risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 7

L'article sous examen et l'annexe VII y relative trouvent leur fondement légal à l'article 35, paragraphe 4, de la loi. L'article 35, paragraphe 4, de la loi limite l'attribution du nombre de points par critère à un maximum de cinq points, alors que l'annexe VII sous revue attribue un nombre de dix points aux critères 3 et 4. Ce faisant, elle contredit sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres et non pas en sections, numérotés en chiffres arabes.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Il y a lieu de faire référence à « la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ».

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Le troisième visa relatif à la fiche financière est à supprimer.

Article 1^{er}

Au premier tiret, une virgule est à insérer après les termes « inférieur à 0,5 ».

Article 4

Dans la mesure où il s'agit de viser « les sommes payées », les termes « auquel il se rapportent » sont à remplacer par les termes « auquel elles se rapportent ».

Il convient d'écrire « 10 pour cent ».

Article 5

Aux alinéas 2 à 6, les termes « de la même loi » sont à remplacer par un renvoi à « de la loi précitée du » en indiquant la date de la loi en question, une fois connue.

Article 7

Les auteurs emploient les termes « aux articles 35 ». Ce renvoi est à corriger soit en renvoyant « à l'article 35 » soit en renvoyant aux articles pertinents.

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 constituent des dispositions finales qui sont à reprendre sous un chapitre 3 nouveau (selon le Conseil d'État) portant l'intitulé :

« Chapitre 3 – Dispositions finales ».

Concernant l'article 9, il est signalé que la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 1^{er} juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article 9 est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 9. Le ministre ayant [...] dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz