

N° 6606¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2008
concernant le renouvellement du soutien au développement rural**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(24.9.2013)

Par dépêche du 2 août 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet 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, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

La lettre de saisine souligne la volonté du Gouvernement de faire entrer les nouvelles dispositions en projet pour le 1er janvier 2014.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 23 août 2013.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, communément appelée loi agraire, couvre la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013. La loi en question était, tout comme d'ailleurs plusieurs autres lois agraires qui l'ont précédée, entrée en vigueur avec un retard certain par rapport aux dispositions européennes qu'elle avait pour objet de mettre en œuvre.

Cette situation risque, au vu des explications reprises dans l'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen, de se répéter pour la future loi agraire qui est censée s'appliquer à partir du 1er janvier 2014. En effet, la définition par les institutions compétentes de l'Union européenne du cadre et des orientations futures de la politique agricole commune a exigé plus de temps que prévu. De la sorte, les autorités luxembourgeoises ne se voient pas à même de garantir la continuité du cadre légal qui règle le soutien au développement rural.

Dans ces conditions, le Gouvernement a voulu éviter un vide juridique qui risque de s'installer à partir du 1er janvier 2014, échéance de l'actuel programme de soutien, et qui perdurera jusqu'à l'adoption de la future loi agraire remplaçant celle précitée du 18 avril 2008. Il propose dès lors de prolonger la durée des effets de certaines des aides prévues par la loi actuelle. Ainsi, la prolongation vaudrait pour six mois pour ce qui est des aides prévues aux articles 3 à 13 (aides à l'investissement pour les exploitants agricoles à titre principal ou accessoire, pour les jeunes agriculteurs et pour l'allègement des charges d'acquisition et de location de biens à usage agricole) et 15 (aides aux investissements en faveur des groupements d'exploitants agricoles). Cette même prolongation vaudrait pour douze mois en relation avec les aides visées aux articles 14 (entraide accordée à une exploitation agricole en cas d'indisponibilité de l'exploitant), 17 à 19 (soutien à l'amélioration de la qualification professionnelle, à la vulgarisation et à la recherche agricole ainsi qu'aux conseils professionnels prodigués), 24 (indemnité compensatoire allouée dans les zones défavorisées), 26 (aides pour la mise en œuvre des programmes de sauvegarde de la diversité biologique), 31 (aides à la restructuration et à la reconversion

des vignobles), 32 à 34 (aides à l'amélioration de la valeur économique des forêts, au premier boisement de secteurs agricoles et aux projets d'amélioration des infrastructures forestières). Enfin, la durée d'allocation des aides en faveur de pratiques agricoles et de méthodes de production et d'élevage qui sont introduites ou maintenues en vue de contribuer à la protection et à l'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles, du paysage du sol et de la diversité génétique serait également prolongée de 12 mois (cf. article 25 de la loi du 18 avril 2008), à condition qu'elles portent sur des engagements pluriannuels venant à échéance avant le 1er janvier 2014.

Au regard de l'énumération des aides agricoles dont il est prévu de maintenir l'allocation au-delà de l'échéance du 31 décembre 2013, le Conseil d'Etat constate que certaines parmi les aides actuellement prévues par la loi agraire ne bénéficieraient pas de cette prolongation. Sans prétention d'exhaustivité seraient plus particulièrement exclues de cette prolongation, les aides

- au démarrage pour les groupements de producteurs (article 16),
- aux activités d'information et de promotion pour les produits agricoles de qualité (article 20),
- aux investissements en matière d'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (articles 21 à 23),
- aux travaux de débardage forestier au moyen de chevaux (article 27),
- au maintien du paysage culturel en fond de vallées et sous forme de mini-terrasses viticoles (article 28),
- aux investissements dans les infrastructures, chemins ruraux, conduites d'eau, reconstitution des infrastructures après un remembrement, travaux de drainage (articles 29 et 30),
- à la diversification des activités non agricoles (article 39),
- à la création et au développement de microentreprises (article 40),
- aux activités touristiques en milieu rural (article 41),
- aux projets de développement socioculturel et socio-économique dans des zones rurales (article 42),
- à la rénovation et au développement des villages (article 43),
- aux projets de conservation et de développement du patrimoine rural naturel et d'entretien et de mise en valeur des paysages culturels (article 44), et
- à la formation et à l'information des acteurs économiques en milieu rural (article 45).

La première question qui se pose en relation avec l'approche retenue par les auteurs du projet de loi sous examen pour prolonger de façon sélective certaines aides prévues dans la loi agraire du 18 avril 2008 tient à la compatibilité du projet de loi avec les dispositions du droit européen. Le dossier joint au projet de loi reste muet sur la question. De l'avis du Conseil d'Etat, il est de mise, pour autant que la démarche n'ait pas encore été faite, de s'assurer auprès des services de la Commission européenne que la prolongation proposée ne se heurte pas aux principes des traités européens et aux actes juridiques en vigueur en matière de politique agricole commune. En effet, des dispositions légales nationales qui se mettraient en porte-à-faux par rapport aux exigences du droit européen pourraient être annulées par les autorités de l'Union européenne avec des conséquences juridiques et surtout financières, hautement préjudiciables pour le budget de l'Etat ainsi que pour les bénéficiaires potentiels de la prolongation envisagée des aides.

C'est dès lors sous la réserve expresse que cette vérification soit effectuée auprès de la Commission européenne avant que la loi en projet soit soumise au vote de la Chambre des députés que le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe même de la prolongation projetée des aides agricoles.

Une deuxième question pour laquelle le Conseil d'Etat ne trouve pas d'explication dans le dossier soumis à son avis tient à la façon sélective de procéder des auteurs de la loi en projet. En effet, le commentaire de l'article 1er se borne à paraphraser les dispositions projetées sans fournir de motifs pour les choix opérés.

Pourquoi certaines aides sont-elles exclues du bénéfice de la prolongation projetée? Pourquoi les auteurs retiennent-ils une durée de prolongation de six mois pour certaines des aides profitant de la prolongation, tandis que celle-ci est censée valoir pour 12 mois en ce qui concerne d'autres aides? A en juger par la fiche financière, la prolongation prévue des aides n'entraînera pas de ponction budgétaire supplémentaire au-delà du niveau des dépenses actuellement prévues. Le Conseil d'Etat se permet dès lors d'admettre que les auteurs du projet de loi partent du constat que le régime de subventionnement résultant de la future loi agraire ne sera pas moins généreux que la manne étatique actuelle. Il se

demande dès lors, toujours sous réserve de la compatibilité de la démarche avec le droit européen, s'il n'avait pas dans ces conditions été beaucoup plus simple de prolonger d'une année l'ensemble des aides qui peuvent être allouées au titre de la loi du 18 avril 2008?

Le courrier précité du 23 août 2013 semble d'ailleurs tendre dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat. Or, si le Gouvernement souhaitait réorienter sa démarche, il lui appartiendrait de ce faire en coulant ses nouvelles vues dans la forme d'un amendement du projet de loi sous avis.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Si le Conseil d'Etat était suivi quant à sa proposition de prévoir une prolongation générale pour une année entière des aides prévues par la loi agricole actuelle, il conviendrait d'adapter en conséquence l'intitulé de la loi en projet, qui aurait dans ces conditions avantage à se lire comme suit:

„Projet de loi portant prorogation pour douze mois des conditions d'allocation des aides prévues par la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural“

Article 1er

La manière de subdiviser l'article sous examen n'est pas correcte. Par ailleurs, la formule d'abréviation proposée de la loi à modifier n'a pas de raison d'être dans un texte légal qui comportera tout au plus trois articles.

Sous réserve de sa proposition de réorienter, le cas échéant, la démarche adoptée par les auteurs du projet de loi, ainsi que de son analyse du bien-fondé du paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Art. 1er. Le paragraphe 2 de l'article 63 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural est remplacé par le texte suivant:

„(2) ...“

Si la Chambre des députés préférerait le texte gouvernemental à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat, il y aurait lieu de relever que la forme rédactionnelle utilisée pour énoncer la durée de prolongation des mesures légales comporte des redondances. Le Conseil d'Etat proposerait dans ces conditions de renoncer à la détermination de la nouvelle durée d'effet des mesures de 2008, en limitant le texte à l'évocation de l'échéance de la prolongation et en écrivant:

„(2) Par dérogation au paragraphe 1er, deuxième phrase, l'effet des dispositions relatives à l'octroi des aides prévues aux articles 3 à 13 et 15 est prolongé jusqu'au 30 juin 2014.

L'effet des dispositions relatives à l'octroi des aides prévues aux articles 14, 17 à 19, 24, 26 et 31 à 34 est prolongé jusqu'au 31 décembre 2014.

L'effet des dispositions relatives à l'octroi des aides prévues à l'article 25 est prolongé jusqu'au 31 décembre 2014. Si des engagements pluriannuels sont concernés, ces engagements doivent être en cours et venir à échéance au plus tard au 31 décembre 2013.“

Le Conseil d'Etat comprend le nouveau paragraphe 3 comme étant destiné, selon les auteurs du projet de loi, à introduire à l'article 63 de la loi de 2008 des dispositions dérogatoires à l'actuel paragraphe 2 en matière de délais à observer en vue de la recevabilité des demandes afférentes. Or, en remplaçant ledit paragraphe 2 par un texte nouveau traitant d'une matière étrangère aux dispositions actuelles de ce paragraphe, la règle par rapport à laquelle la dérogation est censée valoir disparaît. Dans ces conditions, il échet de formuler différemment les dispositions destinées à régler la façon d'introduire les demandes d'aides pendant la période transitoire. Le Conseil d'Etat propose à cet égard de prévoir une échéance unique pour introduire les demandes en question qui serait à fixer au 31 octobre 2014. Dans ces conditions, il y aura lieu d'écrire:

„(2) L'article 63 précité est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:

„(3) Les demandes d'aides prévues au paragraphe 2 doivent parvenir au ministre au 31 octobre 2014 au plus tard.“

Si par contre la Chambre des députés entendait suivre les auteurs du projet gouvernemental, il faudrait rédiger comme suit le paragraphe 2 de l'article 1er:

„(2) L'article 63 précité est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:

„(3) Les demandes en vue de l'allocation des aides prévues aux articles 3 à 13 et à l'article 15 doivent parvenir au ministre au 31 mars 2014 au plus tard.

Les demandes en vue de l'allocation des aides prévues aux articles 17 à 19, 24, 25, 26 et 31 à 34 doivent parvenir au ministre au 31 octobre 2014 au plus tard.

Les demandes en vue de l'allocation des aides prévues à l'article 14 doivent parvenir au ministre au plus tard au 31 janvier 2015.“ “

Article 2

Le texte de l'article 1er proposé par les auteurs énonce déjà de façon redondante la durée de l'effet des dispositions modificatives de la loi précitée du 18 avril 2008. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il proposé de faire abstraction de cette redondance grâce au nouveau libellé qu'il a suggéré à cet égard.

L'article 2 s'avère encore redondant par rapport aux dispositions de l'article 1er, tant pour ce qui est de la version prévue par les auteurs du projet gouvernemental que pour celle que le Conseil d'Etat propose.

Dans ces conditions, l'article 2 est superfétatoire et il y a lieu de le supprimer.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Selon que le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition principale de prolonger d'une année la loi agraire de 2008 dans son ensemble ou que la Chambre des députés préfère se tenir au projet gouvernemental (avec le libellé préconisé par le Conseil d'Etat), la portée des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi du 18 avril 2008 ne sera pas affectée.

Dans ces conditions, il convient de faire également abstraction du texte actuel de l'article 3.

Par contre, dans la mesure où le régime européen régissant l'allocation des aides à l'agriculture viendrait à changer au cours de la période de prolongation de la loi agraire de 2008, il conviendrait de veiller en temps utile à remplacer le régime d'aide légal (prolongé) en place par une nouvelle loi agraire tenant compte des dispositions européennes actuellement en préparation, tout en disposant dans la loi en projet que la prolongation des aides agricoles prévues par la loi de 2008 se fait sans préjudice des dispositions légales à venir qui mettront en œuvre le nouveau régime d'aides européen actuellement en préparation:

„**Art. 2.** La prolongation des aides visées par la présente loi prend fin au moment de l'entrée en vigueur des actes législatifs européens relatifs au Fonds européen agricole pour le développement rural selon les modalités déterminées par la loi.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 septembre 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN