

N° 7621²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1.12.2020)

Par dépêche du 30 juin 2020, 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 du Développement rural.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 novembre 2020.

Une entrevue avec les représentants du Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural a eu lieu en date du 24 novembre 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales définit le cadre légal des aides d'État en faveur du secteur agricole. Ces aides s'inscrivent dans le cadre de la politique agricole commune.

L'actuelle période de programmation de la politique agricole commune se termine au 31 décembre 2020. Le cadre juridique européen pour la nouvelle période de programmation n'a pas été adopté, la procédure législative européenne n'ayant pas été achevée suffisamment tôt pour permettre aux États membres et à la Commission européenne de préparer tous les éléments nécessaires à l'application du nouveau cadre juridique à partir du 1^{er} janvier 2021.

À ce stade, seule une proposition de règlement européen¹ est en cours de procédure. 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 n'est pas formellement limité dans le temps et continue en principe à s'appliquer jusqu'à son abrogation. Toutefois, il ne contient pas les plafonds nationaux pour les années postérieures à 2020. Au vu de la proposition de règlement européen, les États membres auront la possibilité de prolonger la période de programmation 2014-2020 pour une période d'un an.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021, et modifiant les règlements (UE) n° 228/2013, (UE) n° 229/2013 et (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2021 et les règlements (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne leurs ressources et leur application en 2021.

Les auteurs expliquent à l'exposé des motifs qu'ils entendent, par le projet de loi sous examen, « prolonger l'applicabilité du cadre juridique existant pour assurer la continuité du soutien financier au secteur agricole après le 31 décembre 2020 ».

Le projet de loi sous examen a quatre objectifs majeurs:

- Il tend, comme indiqué ci-avant, à prolonger l'applicabilité du cadre juridique existant pour assurer la continuité du soutien financier au secteur agricole après le 31 décembre 2020, dans la mesure où certains plafonds d'investissement relatifs à des aides d'investissement ont été calculés pour une période de 7 ans et d'autres prennent fin à l'échéance fixée au 31 décembre 2020.
- Il prévoit une adaptation des plafonds d'investissement pour tenir compte de l'augmentation des prix. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles.
- Il ajoute encore des biens d'investissement à la liste des investissements éligibles et met en place deux nouvelles aides : une aide à destination des micro-exploitations et une aide pour l'aménagement de dispositifs et d'ouvrages d'abreuvement empêchant l'accès direct du bétail aux cours d'eau.
- Finalement, les auteurs procèdent à quelques modifications ponctuelles que les auteurs jugent utiles de ne pas reporter.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 24 septembre 2013 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural², la prolongation et l'augmentation de certaines aides posent question quant à leur compatibilité avec les dispositions du droit européen. De l'avis du Conseil d'État, il est de mise, pour autant que la démarche n'ait pas encore été faite pour toutes les dispositions, de s'assurer auprès des services de la Commission européenne que la prolongation ou l'augmentation proposée ne se heurte pas aux principes des traités européens et aux actes juridiques en vigueur en matière de politique agricole commune.

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'État ne s'oppose pas au principe même de la prolongation et de l'augmentation projetée des aides agricoles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le point 1^o n'appelle pas d'observation.

Le point 2^o vise à compléter l'article 5 de la loi précitée du 27 juin 2016 par un paragraphe 2 dont la teneur est la suivante : « Les investissements en biens immeubles dépassant le montant de 150.000 euros ne peuvent être réalisés avant approbation par le ministre. » Les auteurs expliquent dans le commentaire de l'article que cette phrase figure actuellement à l'article 1^{er}, paragraphe 5, du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 portant exécution des titres I et II de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Comme il s'agirait d'une disposition essentielle dont il n'est pas certain qu'elle serait à considérer comme une mesure d'exécution de la loi, les auteurs ont préféré l'inclure dans la loi. Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal précité du 23 juillet 2016, dont le Conseil d'État est saisi³, prévoit la suppression de ce paragraphe 5.

² CE n° 50.309.

³ CE n° 60.278.

Le Conseil d'État demande que soit précisé qu'il s'agit d'investissements susceptibles de bénéficier du régime d'aides, et propose le libellé suivant :

« Les investissements en biens immeubles susceptibles de bénéficier du régime d'aides et dépassant le montant de 150 000 euros ne peuvent être réalisés avant approbation de la demande d'aide relative au projet d'investissement par le ministre. »

Article 3

Les points 1° à 5° n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 6° fixe les plafonds d'investissement pour les investissements en biens immeubles et en biens meubles pour la période de 2021 à 2027. Le maximum du plafond d'investissement pour les investissements en biens immeubles passe de 1,7 million d'euros à 1,9 million d'euros. D'après les auteurs, cette augmentation de 12 pour cent est destinée à neutraliser l'augmentation du coût de la construction.

Comme les auteurs le rappellent à l'exposé des motifs accompagnant la loi en projet sous examen, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil a été présentée à la Commission européenne le 31 octobre 2019, dont l'objet est de prévoir des règles transitoires pour l'année 2021 afin de contrecarrer ainsi l'entrée en vigueur tardive de la politique agricole commune pour la période 2021 à 2027, qui sera retardée au moins d'une année.

Article 4

Les points 1° à 4° n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État. Concernant le point 5°, aux termes duquel il est prévu d'augmenter le plafond d'investissement de 250 000 à 280 000 euros par exploitation pour les investissements en biens immeubles, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit de l'article 3.

Article 5

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 6

L'article sous examen entend introduire un nouveau chapitre *2bis*, composé d'un article *14bis* nouveau, instituant une aide au démarrage pour les micro-exploitations.

Les aides au démarrage de petites exploitations sont encadrées tant par l'article 19, paragraphe 1^{er}, lettre a), point iii) du règlement (UE) n° 1305/2013 précité que par l'article 18 du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs 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.

Dans son programme de développement rural couvrant la période de 2014 à 2020, le Luxembourg indique seulement la mise en place d'une aide au démarrage pour les jeunes agriculteurs, aide mise en œuvre à l'actuel chapitre 2 de la loi à modifier. Le programme ne prévoit pas d'aides au démarrage pour les petites entreprises relevant du règlement (UE) n° 1305/2013 précité.

Au vu du commentaire de l'article, les auteurs entendent maintenant prévoir une telle aide, mais dans le contexte du règlement (UE) n° 702/2014 précité. Le nouvel article *14bis* renvoie ainsi pour la définition de la notion de « micro exploitation » à l'annexe I, article 2, du règlement (UE) n° 702/2014 précité. Il est à relever que, d'un point de vue terminologique, l'annexe I, article 2, du règlement (UE) n° 702/2014 emploie les termes de « microentreprise » et non de « micro-exploitation ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir à la terminologie du règlement et d'utiliser le terme de « microentreprise ».

À l'article *14bis*, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs d'écrire que les aides « sont allouées » et non qu'elles « peuvent être allouées ». L'emploi du terme « pouvoir » est en effet susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre octroyant les aides, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Par ailleurs, en ce qui concerne les conditions d'octroi de l'aide au démarrage proprement dite, il est à relever que la condition de validation du plan d'entreprise prévue au paragraphe 2 de l'article *14bis* du projet de loi sous examen n'assure pas une mise en œuvre correcte de l'article 18,

paragraphe 4, du règlement (UE) n° 702/2014 précité, selon lequel « [l']octroi de l'aide est subordonné à la présentation d'un plan d'entreprise à l'autorité compétente de l'État membre concerné, dont la mise en œuvre doit commencer dans un délai de neuf mois à compter de la date de l'adoption de la décision d'octroi de l'aide ». La modification projetée n'est dès lors pas conforme au règlement européen. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, aux auteurs de modifier ce point afin de le rendre conforme au règlement précité. Il y a par ailleurs lieu d'assortir la mention du plan d'entreprise d'un renvoi aux dispositions du règlement qui précisent son contenu obligatoire.

Article 7

En ce qui concerne l'augmentation du plafond d'investissement au point 2°, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit de l'article 3.

Articles 8 à 10

Les articles sous examen n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 11

L'article sous examen entend rendre éligible au régime d'aides de l'article 31 l'aménagement et l'amélioration de systèmes d'abreuvement du bétail par utilisation de l'eau des cours d'eau.

Il y a lieu de se demander pourquoi les auteurs n'ont pas inclus les systèmes d'abreuvement du bétail dans la liste des investissements éligibles de l'article 31, tout en précisant les conditions à l'article 35*bis* nouveau. Ceci faciliterait la lisibilité du dispositif.

Article 12

L'article sous examen entend modifier l'article 36 de la loi précitée du 27 juin 2016 relatif aux taux des aides pour le développement et l'amélioration des infrastructures agricoles.

L'article 14, paragraphe 12, lettre d), du règlement (UE) n° 702/2014 précité limite les taux d'aide à 40 pour cent. Ils peuvent être majorés de vingt points de pourcentage lorsqu'ils concernent les conditions d'hygiène ou les normes en matière de bien-être des animaux, en vertu de l'article 14, paragraphe 13, lettre e), du règlement (UE) n° 702/2014 précité.

À l'article 36, troisième tiret, il est demandé aux auteurs de préciser que l'aide pour les systèmes d'abreuvement est de 40 pour cent, majorée de vingt points de pourcentage, au lieu d'indiquer que l'aide est de 60 pour cent.

Article 13

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Lors du remplacement ou de la suppression de parties de texte, les auteurs de la loi en projet ont recours à la terminologie de « termes » et de « mots ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour l'une des deux.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Partant, il convient d'écrire, par exemple :

« Art. 35. Concernant les ouvrages de traversée de cours d'eau [...]. »

Le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Article 1^{er}

Au point 1°, il n'est pas de mise de faire précéder le texte à remplacer par l'indication de la lettre correspondante, étant donné que le texte en question n'est pas remplacé dans son intégralité.

Le point 2° est à terminer par des guillemets fermants. Cette observation vaut également pour l'article 3, point 6°, et l'article 7.

Aux points 3° et 4°, il est indiqué d'insérer une virgule avant les termes « in fine », lesquels sont à écrire en caractères italiques, étant donné qu'il s'agit de termes latins.

Article 2

Au point 1°, il est indiqué de supprimer la virgule avant les termes « placé entre parenthèses ».

Article 3

Au point 4°, phrase liminaire, il convient d'écrire « la deuxième phrase » au lieu de « la 2e phrase ».

Au point 6°, à l'article 7, paragraphe 6, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'avoir recours à des énumérations. Dans un souci de cohérence par rapport à l'acte originel qu'il s'agit de modifier, il convient, exceptionnellement, de faire abstraction des exposants qui sont traditionnellement à insérer derrière les numéros pour caractériser les énumérations. Par ailleurs, il est indiqué de supprimer les virgules avant les termes « avec les majorations ». Au vu des développements qui précèdent, le paragraphe 6 nouveau à insérer est à reformuler comme suit :

« (6) Pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027, les plafonds d'investissement sont fixés comme suit :

1. Le plafond prévu au paragraphe 3 avec les majorations qui y sont fixées est porté à 1.900.000 euros.
2. Le plafond prévu au paragraphe 4 avec les majorations qui y sont fixées est renouvelé. »

Par analogie, ces observations valent également pour l'article 4, point 5°, du projet de loi sous revue.

Article 4

Au point 1°, les guillemets fermants sont à supprimer.

Au point 2°, à l'article 9, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « article 8, paragraphe 1^{er} ».

Article 6

À l'article 14bis, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Il en découle qu'il y a lieu de se référer au « règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs 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, tel que modifié ».

À l'article 14bis, paragraphe 2, alinéa 4, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État note qu'il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point virgule. Mieux vaut recourir à la rédaction de deux phrases distinctes séparées par un point final.

Article 9

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Aussi, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif, convient-il de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe 1 ». Partant, il faut écrire :

« **Art. 9.** À l'article 32 de la même loi, le numéro de paragraphe placé en tête du paragraphe 1^{er} est supprimé et le paragraphe 2 est abrogé. »

Article 12

À l'article 36, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer les tirets par une numérotation.

À l'article 36, premier tiret, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire « [...] et à 40 pour cent du coût pour les chemins à deux bandes de roulement ; ».

Article 13

Dans l'hypothèse où la loi en projet est publiée avant le 1^{er} janvier 2021, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 13.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 1^{er} décembre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

