



**Commission de l'Agriculture, de la Viticulture,
du Développement rural et de la Protection des consommateurs**

Procès-verbal de la réunion du 05 avril 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 novembre 2015 et du 5 février 2016
2. 6857 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales
- Rapporteur: Monsieur Gusty Graas
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Frank Arndt, Mme Tess Burton, M. Emile Eicher, M. Marco Schank remplaçant M. Félix Eischen, M. Gusty Graas, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. André Bauler remplaçant M. Claude Lamberty, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

M. Fernand Etgen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs

Mme Fabienne Rosen, M. André Vandendries, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

M. Serge Fischer, de l'Institut Viti-Vinicole

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, Mme Martine Hansen, M. Aly Kaes, M. Henri Kox, M. Claude Lamberty

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 novembre 2015 et du 5 février 2016**

- Renvoyant à la page 2 du projet de procès-verbal du 10 novembre 2015, une intervenante souhaite connaître l'état d'avancement des travaux visant l'introduction dans le cadre de la réforme fiscale générale annoncée du régime du « **carry back, carry forward** » pour les exploitants agricoles. Monsieur le Ministre rappelle que ces travaux sont organisés par le Ministère des Finances et se déroulent actuellement au niveau des fonctionnaires respectivement en charge. Des réunions de travail ont régulièrement lieu. En ce qui concerne ledit point une première réunion s'est déjà tenue.
- Concernant le projet de procès-verbal du 5 février 2016, la même intervenante estime qu'une **annexe 3** à laquelle une note de bas de page renvoie fait défaut. Ce point sera vérifié au moment de la publication (*upload*) dudit procès-verbal.

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. **6857 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Renvoyant à l'ampleur de la lettre d'amendements adressée au Conseil d'Etat et visant pratiquement chacun des désormais 82 articles du projet de loi, Monsieur le Président-Rapporteur se dit satisfait de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. Ce ne sont que cinq observations qui réclament une discussion supplémentaire :

Article 2, anciens paragraphes 6 et 8

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat lève ses oppositions formelles, s'interroge toutefois sur les modifications introduites :

Est-il « utile d'exiger que les immeubles bâtis ou non bâtis dont les associés sont propriétaires et qui sont exploités par la personne morale, soient obligatoirement pris en bail (?...) une mise à disposition gratuite devrait être envisageable. Par ailleurs, (...) les terrains appelés à accueillir des constructions à ériger par un autre que le propriétaire, devraient faire préalablement l'objet, au profit du constructeur, d'un droit réel susceptible d'hypothèque, ceci afin d'éviter des difficultés ultérieures, notamment en cas de non-paiement des remboursements dus ou des prêts contractés en vue de la construction desdits immeubles. »

Débat :

Monsieur le Ministre insiste qu'il souhaite maintenir inchangé ces paragraphes, l'éventuel problème signalé relevant du domaine contractuel (relation entre la banque et le prêteur). Il est expliqué que la préoccupation qui se traduit dans les questions du Conseil d'Etat est sans fondement. La personne morale qui

construit sur un terrain qui ne lui appartient pas et finance cette construction par un prêt, doit au préalable avoir apporté une garantie. Bien évidemment, cette garantie ne peut pas être le terrain où elle construit car ne lui appartenant pas. En général, cette personne morale dispose d'autres terrains ou immeubles sur lesquels elle peut inscrire l'hypothèque afférente. Pour ce qui est de la mise à disposition gratuite d'immeubles à la personne morale, il est rappelé qu'un tel bail n'est pas interdit. Le bail conclu peut être à somme zéro.

Article 7 (ancien article 8)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le « paragraphe 3 de la disposition sous avis détermine le montant de l'aide à allouer en fonction du nombre d'unités de travail. Si les auteurs du texte entendent conférer un pouvoir réglementaire au Grand-Duc pour préciser cette notion, en tenant compte du cadrage européen y relatif, il y aurait lieu de prévoir une disposition afférente dans le texte en projet. En effet, dans les matières réservées à la loi, le pouvoir spontané du Grand-Duc est écarté en vertu de l'article 32(3) de la Constitution. ».

Débat :

Remarquant que de la prudence s'impose en effet au niveau du règlement grand-ducal, Monsieur le Ministre propose de maintenir inchangée cette disposition légale.

Une intervenante, s'interrogeant pourquoi on ne pourrait pas ajouter une telle phrase à ce paragraphe, estime qu'il serait peut-être utile d'expliquer au Conseil d'Etat pourquoi on n'entend pas réagir à ladite observation. Elle rappelle qu'elle juge nécessaire que la commission obtienne ces projets de règlement dès qu'ils sont finalisés et idéalement avant l'adoption du projet de rapport en commission. Elle souhaite savoir où en sont ceux qui font défaut dont notamment celui concernant les services de conseil.

Monsieur le Ministre remarque qu'il ne publiera ces projets de règlements qu'une fois l'accord du Conseil de gouvernement obtenu. Le principal règlement qui reste à finaliser est celui traitant des mesures agro-environnementales où il est en attente de l'avis de la Chambre d'agriculture. Celui traitant des services de conseil n'a pas encore été soumis pour avis à cette dernière. La Chambre d'agriculture a toutefois activement participé à la conception de ce projet de règlement grand-ducal.

Article 8 (ancien article 9)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle. Il « constate que les critères permettant la fixation des prix unitaires ne sont pas déterminés dans la loi et n'ont pas d'assise dans les textes européens de référence (...) » et suggère « de fixer dans la loi les critères permettant au règlement grand-ducal de détailler les prix unitaires, sinon de prévoir ces prix unitaires directement dans une annexe à la loi en projet. ».

Débat :

Monsieur le Ministre propose d'ajouter une phrase fixant ce critère au niveau

même de cet article et fait distribuer une note comportant ses propositions d'amendements et les commentaires afférents.¹

L'orateur concède qu'on pourrait douter que cette phrase suffise pour rendre cette disposition conforme aux exigences du Conseil d'Etat. Il renvoie toutefois à une nécessaire flexibilité de l'exécutif en la matière, exigence toujours respectée par les précédentes « lois agraires ». La fixation de ces prix n'est pas arbitraire, mais s'oriente à des publications spécialisées, ce qui est à expliquer dans le commentaire de cet amendement. Il propose qu'un échange informel soit organisé avec le Conseil d'Etat concernant cet amendement avant qu'il lui soit officiellement soumis pour avis.

Monsieur le Président-Rapporteur estime que rien ne devrait s'opposer de tenter de s'informer au préalable auprès du Conseil d'Etat.

Renvoyant à la formulation de l'ajout proposé, un intervenant souhaite savoir si ces prix unitaires sont régulièrement adaptés à l'évolution des prix sur le marché. Il est expliqué qu'il s'agit à chaque fois d'un prix maximum. Sous l'empire de la précédente « loi agricole », il n'a pas été nécessaire d'adapter ces prix une fois fixés au niveau réglementaire. Le fait de fixer ces prix par voie réglementaire accorde toutefois la flexibilité nécessaire de pouvoir réagir rapidement lorsqu'une adaptation à une envolée des prix du marché s'avère nécessaire.

Compte tenu de ces explications, un député s'interroge s'il n'y aurait pas lieu de remplacer la formulation choisie « en tenant compte des prix pratiqués sur le marché » par « en tenant compte de l'évolution des prix ... ». Un représentant du Ministère rappelle qu'il s'agit d'un plafond qui est fixé au-delà duquel le Ministère n'est plus prêt à participer à l'investissement. Il n'est pas envisagé de suivre de près les fluctuations des prix de marché. Des adaptations n'auront lieu que si les prix du marché connaîtront une hausse prononcée et prolongée.

Article 11 (ancien article 12)

Au vu du tableau de correspondance joint aux amendements parlementaires, le Conseil d'Etat déclare pouvoir lever son opposition formelle. Dans son avis complémentaire, il s'interroge toutefois « si les auteurs entendent d'office, et sans condition particulière, mise à part la condition d'âge, octroyer une aide de 70.000 euros à chaque jeune exploitant agricole. Alors que l'article 10, paragraphe 2, point c), impose dans le contexte d'allocation d'aide aux jeunes agriculteurs que ceux-ci soient âgés de vingt-trois à quarante ans, l'article 11, paragraphe 1er, prévoit l'allocation de 70.000 euros sans autre condition. Le Conseil d'Etat insiste dès lors pour des raisons de cohérence entre les articles 11 (ancien article 12) et 12 (ancien article 13) de maintenir au paragraphe 2 les termes « visé au paragraphe précédent ». ».

Débat :

Monsieur le Ministre juge pertinentes les questions soulevées par le Conseil d'Etat. Les conditions prévues tant pour l'article 11 que pour l'article 12 sont

¹ Pour ces propositions et explications qui viseront également l'article 11 et les articles 45, 46 et 48, il est renvoyé à cette note jointe en annexe au présent procès-verbal.

identiques. Pour assurer la cohérence entre lesdits articles, un amendement parlementaire s'impose néanmoins puisque le simple ajout proposé par le Conseil d'Etat ne suffit pas pour écarter toute équivoque.

Des députés saluent comme plus précis l'ajout proposé par le Ministère.

Article 30 (ancien article 31)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat suggère de compléter le paragraphe 3 par les termes « du présent article ».

La commission fait sien l'ajout proposé.

Article 37 (ancien article 38)

La commission reprend la proposition de texte exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire (« visé à l'article 31 »). Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, il s'agit de préciser qu'il s'agit du régime d'aides prévu à l'article 31.

Article 39 (ancien article 40)

La commission reprend l'ajout proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire (« du présent article ») et visant le paragraphe 11 de cet article.

Articles 45, 46 et 48 (anciens articles 46, 47 et 49)

En ce qui concerne les paragraphes 2 des articles sous rubrique, le Conseil d'Etat rappelle dans son avis complémentaire qu'il « avait émis une opposition formelle à l'égard du terme « notamment », et non pas à l'égard des exigences énoncées dans le libellé initial. Le texte sous avis, moins explicite que le texte initial, ne répond plus aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution. ». C'est sous peine d'opposition formelle, qu'il demande que le texte initial de ces paragraphes soit rétabli, ledit terme excepté.

Débat :

Monsieur le Ministre recommande de faire droit à cette demande, tout en adaptant la présentation de ces anciens paragraphes aux exigences légistiques générales du Conseil d'Etat.

Observations d'ordre légistique

Monsieur le Ministre propose que la commission reprend les quelques propositions d'ordre légistique exprimées par le Conseil d'Etat.

Conclusion générale

Monsieur le Président-Rapporteur constate que la commission répondra tel que suggéré par Monsieur le Ministre aux dernières observations exprimées par le Conseil d'Etat. Une lettre d'amendements sera rédigée dans le sens discuté et adressée au Conseil d'Etat après une consultation informelle préalable concernant l'ajout envisagé au niveau du premier paragraphe de l'article 8.

3. Divers

Monsieur le Président propose de fixer la prochaine réunion à courte échéance dès que le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible. Constatant que plus aucune autre question ni intervention ne semble s'imposer, Monsieur le Président lève la réunion.

Luxembourg, le 11 avril 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président,
Gusty Graas

Annexe :

- *Note ministérielle, 4 pp..*

Art. 8. (1) Le coût des investissements susceptibles de bénéficier de l'aide prévue à l'article 6 est pris en compte dans la limite de prix unitaires à préciser par règlement grand-ducal.

Les prix unitaires sont fixés en tenant compte des prix pratiqués sur le marché pour des investissements standard.

(2) A la demande écrite du bénéficiaire d'une aide à l'investissement visée à l'article 4, un ou plusieurs acomptes, à concurrence de 80 pour cent de l'aide, peuvent être payés, au fur et à mesure de la réalisation du projet approuvé. Un règlement grand-ducal précise les conditions d'application du présent paragraphe.

Commentaire

Le Conseil d'État exigedorénavant – et contrairement à la manière selon laquelle il a été procédé par le passé pour les différentes lois agraires qui se sont succédé – soit que la loi fixe « les critères permettant au règlement grand-ducal de détailler les prix unitaires », soit que les prix unitaires sont inscrits « dans une annexe à la loi ».

La détermination de prix unitaires maximaux présente l'avantage incontestable d'assurer un traitement égalitaire des bénéficiaires d'aide. Elle reflète la réalité économique en se basant sur les prix du marché, en prenant appui sur des bases de données dans le domaine de l'agriculture comme celles du Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL). L'alternative de déterminer les prix au cas par cas paraît plus insatisfaisante.

A défaut d'une liste tant soit peu officielle dont la mise à jour serait assurée, la méthode consiste donc à proposer que le législateur ne fixe d'autre limite au pouvoir réglementaire que de déterminer les prix unitaires par référence aux prix du marché.

Art. 11. (1) Pour chaque jeune agriculteur remplissant les conditions de l'article 10 et installé conformément à l'article 14, et indépendamment du nombre de jeunes agriculteurs ayant été installés sur l'exploitation reprise avant l'entrée en vigueur de la loi, l'aide à l'installation comporte une prime d'installation d'un montant de 70.000 euros.

(2) Les projets d'installation des jeunes agriculteurs susceptibles de bénéficier du régime d'aide sont déterminés par application d'un système de critères de sélection, qui classe, selon un système de points les projets introduits. Les modalités de la procédure de sélection sont précisées par règlement grand-ducal.

Commentaire

Nous pensons que l'observation du Conseil d'État est fondée. Par conséquent il est proposé de préciser que l'allocation de la prime d'installation est subordonnée à la double condition que le l'agriculteur remplisse toutes les conditions de l'article 10 et que son installation ait été constatée par une décision du ministre.

Art. 45. (1) Il est créé un régime d'aides pour la mise en œuvre de programmes en faveur de pratiques agricoles et de méthodes de production et d'élevage compatibles avec les exigences de la protection et de l'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles, du paysage, des sols et de la diversité génétique.

(2) Un règlement grand-ducal précise:

1. le contenu des programmes;
2. les conditions à respecter par le demandeur d'aides pour chaque mesure;
3. les zones ou sites particulièrement sensibles au sens du paragraphe 1^{er};
4. les formes et les montants des aides calculés en fonction de la perte de revenu encourue, des coûts additionnels résultant de l'engagement et de la nécessité de fournir une incitation financière, les aides pouvant être limitées à un montant maximal;
5. les conditions selon lesquelles les aides pour la participation à plusieurs mesures prévues au présent article peuvent être cumulées entre elles.

Ce règlement grand-ducal précise les modalités d'application de ce régime d'aides peut limiter le bénéfice de certains régimes d'aides aux exploitants agricoles exerçant l'activité à titre principal, ou différencier les montants des aides en fonction du statut des demandeurs d'aides ou de la dimension de l'exploitation.

Art. 46.(1) Il est créé un régime d'aides pour la mise en œuvre de programmes de sauvegarde de la diversité biologique par des mesures de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages menacées en milieu rural.

(2) ~~Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application de ce régime d'aides:~~

1. les zones ou sites particulièrement sensibles au sens du paragraphe 1^{er};
2. le contenu des programmes de sauvegarde de la diversité biologique;
3. les conditions à respecter par les demandeurs d'aides;
4. les formes et les montants des aides calculés en fonction de la perte de revenu encourue, des coûts additionnels résultant de l'engagement et de la nécessité de fournir une incitation financière.

(3) Les aides peuvent être limitées à un montant maximal par bénéficiaire et être modulées en fonction de la dimension de l'exploitation. Ces règlements peuvent limiter le bénéfice de certains régimes d'aides aux exploitants agricoles exerçant l'activité à titre principal ou différencier les montants des aides en fonction du statut des demandeurs d'aides.

Art. 48. (1) En vue de tenir compte des coûts supplémentaires et de la perte de revenus qui peuvent résulter de la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, il est créé un régime d'aides destiné à indemniser les exploitants agricoles, au sens de l'article 2, qui exploitent des parcelles dans les zones de protection visées aux articles 44 et 45 de la loi précitée du 19 décembre 2008.

(2) Un règlement grand-ducal précise:

1. les conditions à respecter par les demandeurs d'aides;

2. les formes et les montants des aides calculés en fonction de la perte de revenu encourue, des coûts additionnels résultant de l'engagement et de la nécessité de fournir une incitation financière. Les aides peuvent être limitées à un montant maximal.

~~(3) Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application du régime d'aides.~~

Commentaire

Le Conseil d'État exige le rétablissement du texte original.