

N° 6606⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE,
DE LA VITICULTURE, DU DEVELOPPEMENT RURAL ET
DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

(12.12.2013)

La Commission se compose de: M. Gusty GRAAS, Président; M. Edy MERTENS, Rapporteur; M. Frank ARNDT, Mme Tess BURTON, MM. Lex DELLES, Emile EICHER, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Ali KAES, Henri KOX, Mme Octavie MODERT, MM. Roy REDING et Marco SCHANK, Membres de la Commission.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural a été déposé le 30 août 2013 par Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural à la Chambre des Députés.

Au projet de loi déposé étaient joints, à côté d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, les avis de la Chambre d'Agriculture et de la Centrale paysanne luxembourgeoise ainsi qu'une dépêche du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural au Ministre aux Relations avec le Parlement.

La Centrale paysanne luxembourgeoise a publié son avis le 29 juillet 2013.

L'avis de la Chambre d'Agriculture date du 8 août 2013.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 24 septembre 2013.

Lors de sa réunion du 26 septembre 2013, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural a examiné tant le projet de loi que l'avis du Conseil d'Etat.

Le 18 novembre 2013, le Gouvernement a soumis un amendement pour avis au Conseil d'Etat qui a rendu son avis complémentaire en date du 26 novembre 2013.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs le 10 décembre 2013.

Lors de sa réunion du 12 décembre 2013, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs a adopté le présent rapport.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet de modifier l'article 63 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, loi communément désignée „loi agraire“.

Cette modification vise à prolonger certains régimes d'aides de la loi agraire au-delà du 1er janvier 2014. En effet, la loi agraire actuellement en vigueur a une durée d'application limitée à sept ans. Son article 63, paragraphe 1er, précise que „la présente loi produit ses effets à partir du 1er janvier 2007. Les mesures relatives à l'octroi des aides (...) ne sont valables que pour une durée de sept ans. (...)“.

La nécessité de prévoir ces prorogations résulte de retards pris dans l'élaboration des textes réglementaires communautaires, base de la législation nationale en la matière, de sorte que la nouvelle loi agraire ne pourra pas entrer en vigueur le 1er janvier 2014.

Sans intervention du législateur, l'actuelle situation créerait un vide juridique qui aurait pour conséquence de priver les exploitants agricoles du bénéfice d'aides publiques durant une période plus ou moins longue.

*

3. AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

Dans son avis du 8 août 2013, la Chambre d'Agriculture accueille favorablement la volonté du Gouvernement de prolonger certaines mesures de la loi agraire actuelle. Elle souligne toutefois que les mesures visées aux articles 36 et 37, traitant des avantages fiscaux alloués aux jeunes agriculteurs dans le cadre de leur installation, seront aussi à prolonger afin d'assurer la cohérence avec la prolongation suggérée des mesures relatives aux articles 9 à 11, traitant eux aussi de l'installation de jeunes agriculteurs. En outre, elle se demande s'il ne faudrait pas également prolonger de six mois la mesure prévue à l'article 21 de la loi agraire actuellement en vigueur qui permet d'accorder des aides à l'investissement pour les entreprises se livrant à la collecte, au stockage, à la transformation, au traitement et à la commercialisation des produits agricoles.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 24 septembre 2013, le Conseil d'Etat soulève principalement deux questions.

Premièrement, il se demande si le projet de loi proposé est compatible avec les dispositions du droit européen en la matière. Deuxièmement, il aimerait bien recevoir des explications additionnelles sur l'option prise de procéder à des prolongations sélectives et d'une durée divergente de six ou de douze mois et se demande s'il n'aurait pas „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?“.

Dans son avis complémentaire du 26 novembre 2013, le Conseil d'Etat soumet le dispositif amendé par le Gouvernement à une nouvelle analyse.

En ce qui concerne sa première question, quant à la compatibilité de la démarche législative projetée avec les exigences du droit européen, le Conseil d'Etat juge l'explication fournie comme insatisfaisante et laisse à la Chambre des Députés „l'appréciation, si en l'absence d'une réponse claire et nette sur la question soulevée, elle entend néanmoins procéder à l'adoption du projet gouvernemental.“.

Pour ce qui est de sa deuxième question, relative à l'approche sélective retenue pour prolonger certaines aides, les unes jusqu'au 30 juin 2014, les autres jusqu'au 31 décembre 2014, le Conseil d'Etat peut s'accommoder des explications reçues.

Pour le détail des observations de la Haute Corporation, il est renvoyé au commentaire des articles de la commission parlementaire.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX EN COMMISSION

Lors de ses réunions, la commission parlementaire a eu confirmation que la prolongation des lois agraires actuellement en vigueur a été expressément prévue par les instances communautaires et est conforme aux exigences du droit européen.

La commission parlementaire a amplement discuté l'approche retenue d'une prolongation sélective et différée des différents régimes d'aides de la loi agraire.

L'exclusion de certaines mesures d'une prolongation s'explique par le fait que la quasi-totalité de ces mesures connaîtront un changement de régime dans la nouvelle politique agricole commune (PAC): elles passeront du régime cofinancé au régime non cofinancé, c'est-à-dire financé uniquement par des fonds nationaux. Cela ne signifie rien d'autre que ces mesures prendront fin le 31 décembre 2013, mais, comme la future loi agricole entrera en vigueur rétroactivement au 1er janvier 2014 pour ces mesures, les bénéficiaires potentiels pourront récupérer leurs subventions pour l'année 2014 dès l'entrée en vigueur de la future loi. Ce choix a un double avantage. D'un côté, il permettra d'employer davantage de moyens communautaires notamment dans les régimes d'aides à l'investissement et les mesures agro-environnementales. Significative sera, d'un autre côté, la simplification administrative, voire l'allègement de la charge administrative qui va de pair avec l'option prise et rendra superflue toute une série d'audits et de contrôles.

La prolongation d'une série de mesures pour une durée de six mois au lieu de douze mois s'explique par la „block exemption“ accordée par la Commission européenne au Luxembourg et concerne les aides à l'investissement.

Cette autorisation qui vaut pour trois années et qui expirera en novembre 2014 permet de continuer à verser des aides nationales à l'investissement, malgré le fait que le budget communautaire initial prévu pour ces aides ait été épuisé. Il s'agit d'éviter de devoir prévoir dans la nouvelle loi agricole un régime spécifique en ce point. A partir du 30 juin 2014, les nouveaux investissements seront traités suivant le nouveau cadre légal. Ces nouvelles aides pourront, par ailleurs, être versées rétroactivement. Etant donné qu'en vertu de cette autorisation, il n'était pas possible de prolonger les aides à l'investissement jusqu'au 31 décembre 2014, il paraissait logique de les prolonger jusqu'à la moitié de l'année 2014.

Intitulé

Suggérant une prolongation générale de douze mois de la loi agricole actuellement en vigueur, le Conseil d'Etat propose un intitulé alternatif afférent dans son avis du 24 septembre 2013.

La commission parlementaire n'a pas fait sienne la proposition du Conseil d'Etat et a maintenu l'intitulé initial.

La commission parlementaire partage, en effet, l'option prise par le Gouvernement et expliquée dans sa note au Conseil d'Etat de prévoir un régime de prolongations différées en fonction de la nature des régimes d'aides visés.

Partant, dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que l'intitulé retenu „ne donne plus lieu à critique.“.

Article 1

Le premier article se compose en deux paragraphes.

Le premier paragraphe indique les régimes d'aides de la loi modifiée du 18 avril 2008 qui seront prolongés et la durée de la prolongation respective.

Dans son avis, le Conseil d'Etat émet des propositions rédactionnelles concernant ce premier paragraphe et reprises par le Gouvernement. Par l'amendement gouvernemental du 18 novembre 2013, celui-ci a endossé la demande de la Chambre d'Agriculture, appuyée par la commission parlementaire le 26 septembre 2013, de prolonger également les mesures visées aux articles 36 et 37, en l'occurrence de six mois.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat „note qu'il a été suivi quant à la forme proposée dans son avis du 24 septembre 2013 en ce qui concerne le paragraphe 1er, les auteurs des amendements gouvernementaux prévoyant en sus l'ajout des articles 36 et 37 de la loi agricole parmi les dispositions à prolonger jusqu'au 30 juin 2014.“.

Ainsi, les mesures suivantes sont prolongées pour une durée de six mois: les aides à l'investissement, les aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs, les aides relatives à l'allègement des charges d'acquisition et de location de biens à usage agricole (articles 3 à 13 de la loi modifiée du 18 avril 2008), ainsi que les aides aux investissements en faveur des groupements d'exploitations agricoles („Lokalvereine“), telles que visées à l'article 15 de la loi et, finalement, les avantages fiscaux alloués aux jeunes agriculteurs dans le cadre de leur installation.

Un certain nombre d'autres mesures sont prolongées de douze mois: les aides concernant la prise en charge de frais d'entraide (article 14 de la loi), les aides relatives à l'amélioration de la qualification

professionnelle, à la vulgarisation et à la recherche agricoles et à l'utilisation de services de conseil (articles 17 à 19), l'indemnité compensatoire (article 24), les aides pour la mise en œuvre de programmes de sauvegarde de la diversité biologique (article 26), les aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles (article 31), les aides portant sur les mesures forestières (articles 32 à 34) ainsi que les mesures relatives aux aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'espace naturel, telles que visées à l'article 25 de la loi. Parmi ces dernières, les aides ayant trait à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement sont prolongées d'un an, mais uniquement à condition de porter sur des engagements déjà pris et venant à échéance au 31 décembre 2013.

Le deuxième paragraphe de cet article propose de compléter l'article 63 de la loi modifiée du 18 avril 2008 par un paragraphe 3, qui précise, d'une part, que les modalités relatives à la recevabilité des demandes d'aides sont déterminées par règlement grand-ducal et, d'autre part, que la date de recevabilité des demandes d'aides peut être antérieure à la date limite de la validité des mesures.

Dans son avis initial le Conseil d'Etat se heurte à ce paragraphe en ce qu'il introduit des dispositions dérogatoires à l'actuel paragraphe 2 de l'article 63 de la loi modifiée de 2008: „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.“.

Tant les auteurs du projet de loi que la commission parlementaire n'ont pas partagé cette préoccupation, accompagnée d'une proposition rédactionnelle, de sorte que dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat souligne que sa „proposition de texte en question formulée dans l'avis précité du 24 septembre 2013 ainsi que ses observations y relatives gardent dès lors leur valeur face au texte retravaillé.“.

Ancien article 2 (supprimé)

Le deuxième article du texte gouvernemental prévoyait une date d'entrée en vigueur, à savoir le 1er janvier 2014.

Dans ses avis, le Conseil d'Etat juge superfétatoire une telle disposition.

Dès que la commission parlementaire a eu la certitude que le présent projet de loi allait pouvoir être adopté par la Chambre des Députés nouvellement constituée encore avant la fin de l'année en cours, elle a fait sien l'avis du Conseil d'Etat et a supprimé cet article. Sinon, l'indication de la date d'entrée en vigueur aurait contribué à la clarté du dispositif et aurait évité une situation de vide juridique.

Article 2 (ancien article 3)

Cet article règle la question du maintien en vigueur des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.

Pour des raisons de lisibilité, la commission parlementaire n'a pas repris la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat émise dans l'hypothèse du maintien de l'approche législative d'une prolongation sélective. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat renvoie donc à ses observations formulées dans son avis initial.

*

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

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

Art. 1er. (1) 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) Par dérogation au paragraphe 1er, deuxième phrase, l'effet des dispositions relatives à l'octroi des aides prévues aux articles 3 à 13, 15, 36 et 37 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.“

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

„(3) Un règlement grand-ducal détermine les modalités quant à la recevabilité des demandes d'aides. La date de recevabilité des demandes d'aides, à fixer par règlement grand-ducal, peut être antérieure à la date limite de la validité des mesures visées au paragraphe précédent.“

Art. 2. Les dispositions des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi restent valables pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la présente loi.

Luxembourg, le 12 décembre 2013

Le Président,
Gusty GRAAS

Le Rapporteur,
Edy MERTENS

