

Projet de règlement grand-ducal

instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

Avis du Conseil d'Etat

(31 janvier 2012)

Par dépêche du 12 juillet 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet, 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 bref document intitulé « exposé des motifs et résumé », une fiche d'évaluation d'impact ainsi que l'avis de la Chambre d'agriculture du 9 mai 2011.

Considérations générales

Le règlement en projet est censé remplacer le règlement grand-ducal du 17 octobre 2008 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

Tout comme le règlement à abroger, il trouve sa base légale dans la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural qui, par rapport aux régimes d'aide à l'agriculture antérieurs, a mis un accent plus appuyé sur les contributions de l'agriculture à l'environnement. En fait, le chapitre 9 de cette loi traite des mesures en faveur de l'environnement et de la sauvegarde de la biodiversité. Et les auteurs du projet de règlement grand-ducal de citer l'article 25 de la loi du 18 avril 2008 qui renvoie à des règlements grand-ducaux pour introduire des régimes d'aides en faveur des pratiques agricoles et des méthodes de production et d'élevage conçues dans l'intérêt de l'environnement et des ressources naturelles, du paysage, des sols et de la diversité génétique.

Dans leur démarche, les auteurs font par ailleurs référence au plan de développement rural du Gouvernement qui avait été approuvé le 19 octobre 2007 par la Commission européenne et qui, par après, a conditionné l'économie générale de la loi précitée de 2008.

Ils notent encore que les conditions d'allocation de la prime prévue en la matière sont fonction des modalités d'application de règlements européens, que plusieurs notions utilisées dans le cadre du dispositif du règlement en projet sont reprises de la terminologie européenne et qu'enfin

le règlement en projet prévoit d'adapter sur d'autres points les exigences nationales en vigueur à l'évolution du droit de l'Union européenne.

Avant de procéder à l'examen des articles, le Conseil d'Etat tient à rappeler sa mise en garde qu'il avait formulée dans son avis du 7 juin 2008 au sujet du projet qui est devenu le règlement grand-ducal précité du 17 octobre 2008 et qui a trait à la très haute technicité de la manière d'allouer les primes prévues faisant peser sur la profession un fardeau bureaucratique de plus en plus difficile à porter. Il invite le Gouvernement à sensibiliser les autorités européennes en faveur d'une future simplification administrative en la matière.

Examen des articles

Préambule

Il y a lieu de faire précéder les visas relatifs aux règlements européens par ceux relatifs aux lois servant de fondement légal au règlement en projet.

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis précité du 17 juin 2008 dans lequel il avait demandé d'élaguer le relevé des définitions prévues en enlevant les définitions qui soit s'écartent de la façon d'autres textes normatifs de cerner les notions définies, soit font double emploi avec des définitions figurant dans d'autres textes normatifs nationaux ou européens. Il estime que, d'après la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, il n'est en particulier pas permis, en raison de l'applicabilité directe du règlement européen, de reproduire dans un texte national des définitions figurant dans un règlement européen.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat note que les auteurs avaient en 2008 ignoré ces recommandations, et maintiennent celles-ci quant au libellé de l'article sous examen. Il s'était attendu à trouver au moins dans l'exposé des motifs, voire dans un commentaire des articles, que les auteurs ont omis de joindre au dossier soumis au Conseil d'Etat, les explications de leur approche.

Il se demande encore si les dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 26 n'ont pas leur place parmi les définitions.

Enfin, il échet d'ajouter aux points 7 et 8 la date du règlement grand-ducal auquel il est fait référence, à savoir le 25 novembre 2011.

Article 3

Les conditions générales à respecter en vue de l'obtention de la prime se trouvent allégées par rapport au régime réglementaire en place depuis 2008.

D'une part, la condition liée à la densité de plantation de vergers à hautes tiges a été ramenée à un minimum de 50 arbres par hectare par rapport à un minimum de 100 arbres par hectare, prévu en 2008.

D'autre part, l'exigence de la formation spéciale prescrite en 2008 qui avait donné lieu à une véhémence critique de la Chambre d'agriculture a été transférée à l'article 4. Dans son avis du 9 mai 2011, la Chambre d'agriculture ne semble plus remettre en cause cette formation. Aux yeux du Conseil d'Etat cependant, l'article sous examen risque de se heurter aux exigences des articles 11(6) et 23 et partant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 4

Hormis la condition de la formation spéciale reprise de l'article 3, l'article sous examen constitue une copie conforme du texte réglementaire de 2008.

Quant à la forme, il y a lieu d'écrire avec une lettre initiale majuscule les premiers mots de chaque point inventorié et de mettre entre virgules les références aux subdivisions des articles auxquels renvoie le point 5.

Article 5

Au premier point de l'article sous examen, les références aux règlements européens ont été actualisées.

Pour le reste, l'article constitue une copie conforme du texte de 2008.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer au dernier alinéa les termes « du présent règlement ».

Article 6

Les points 1) à 4) sont textuellement repris de l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 17 octobre 2008.

Au point 5), les méthodes de fertilisation des sols ont été précisées.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu d'omettre à la première phrase de l'alinéa 1^{er} du point 5) les termes « du présent règlement ». Dans la première phrase de l'alinéa 2 du même point, il échet d'écrire « alinéa 3 ».

Article 7

Sauf à remplacer le règlement grand-ducal auquel renvoie le point 2, l'article 7 ne comporte pas de modification par rapport au régime réglementaire en place depuis 2008.

A l'alinéa 3 dudit point 2), il y a lieu de supprimer les termes « du présent point » figurant derrière « alinéa 1^{er} ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande s'il suffit de la demande motivée à introduire auprès du Service d'économie rurale pour ne pas devoir se tenir à l'interdiction du changement d'affectation pendant 5 ans, ou si à cet effet il ne faut pas plutôt attendre que l'autorisation en question ait été délivrée par ledit service sur base d'une demande motivée de l'exploitant agricole. Dans les conditions données, il y aurait avantage à écrire:

« - à moins que le Service d'économie rurale n'ait autorisé, sur base d'une demande motivée de la part de l'exploitant concerné, un renouvellement selon les conditions prévues à l'article 21, paragraphe 1^{er}, point b) du règlement grand-ducal du 25 novembre 2011 précité. »

Article 8

Les critères relatifs aux surfaces agricoles à prendre en compte pour décider de l'allocation de la prime se trouvent allégés par rapport au régime réglementaire en vigueur.

Les dispositions sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Article 9

L'effet de réduction des montants alloués pour les terres dépassant une certaine superficie se trouve allégé du fait que le seuil d'application de la réduction est porté de 50 à 90 hectares (cf. article 3 du règlement en projet).

Conformément à son avis précité du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat préférerait « année culturale » à « année civile ».

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le montant de la prime annuelle par hectare se trouve réduit par rapport aux montants actuellement payés.

Articles 12 à 20

Sans observation.

Article 21

Sauf à faire abstraction des termes « du présent règlement » *in fine* des deux alinéas de l'article sous examen, celui-ci ne donne pas lieu à observation.

Article 22

L'omission de reprendre la disposition transitoire valant dans le règlement grand-ducal du 17 octobre 2008 pour les années culturelles 2007/2008 et 2008/2009 trouve l'assentiment du Conseil d'Etat.

Il en est de même de l'actualisation des références aux règlements de l'Union européenne à l'alinéa 3.

Quant au dernier alinéa du paragraphe 1^{er}, il échet d'actualiser la date d'échéance pour introduire les demandes d'adhésion au régime d'engagement en fonction de l'entrée en vigueur du règlement en projet.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose d'écrire pour des raisons d'ordre rédactionnel « alinéa 2 » à l'alinéa 1^{er} et de revoir (sans préjudice de son observation ci-avant au sujet de la notion « année culturelle ») le libellé de l'alinéa 2 dans le sens suivant:

« Les années ... rythme des années culturelles. Elles débutent le 1^{er} novembre et se terminent le 31 octobre. »

Enfin, il se demande si le régime dérogatoire prévu au paragraphe 6 ne devrait pas faire référence au règlement précité du 17 octobre 2008 plutôt qu'au règlement modifié du 1^{er} octobre 2002 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

Articles 23 et 24

Sans observation.

Article 25

L'article sous examen comporte tout d'abord deux modifications par rapport à l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 17 octobre 2008.

Ces deux modifications sont conditionnées par l'intérêt d'actualiser les références au droit européen applicable en la matière, d'une part, et aux mesures réglementaires d'exécution de la loi précitée du 18 avril 2008, d'autre part. Par ailleurs, une autre référence à l'Annexe V est nouvellement introduite.

Le texte proposé à cet effet par les auteurs ne donne toutefois pas satisfaction tant parce qu'il comporte des dispositions explicatives sans valeur normative que parce que la structure grammaticale est incorrecte.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose de retenir le libellé suivant:

« **Art. 25.** Sans préjudice du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2006 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural, et du règlement grand-ducal précité du 25 novembre 2011, le détail des réductions à appliquer aux différents cas de non-conformité relatifs aux exigences minimales

pour l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires et aux normes définies à l'Annexe II est fixé à l'Annexe V. »

Article 26

Sur un plan purement rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de supprimer *in fine* du paragraphe 1^{er} les termes « du présent règlement ». Il estime encore, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, que la référence à l'article 18 du règlement (UE) n° 65/2011 n'est pas autorisée au vu de l'application directe en droit national des règlements européens.

A l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, il échet aussi de supprimer les termes « du présent article ». Comme relevé déjà lors de l'examen de l'article en question du projet de règlement, l'alinéa 2 de ce paragraphe a sa place parmi les définitions de l'article 2.

Quant aux paragraphes 4 et 5, ils comportent tous les deux des sanctions administratives. Il est évident qu'en vue de l'application des mesures en question, les règles de la procédure administrative non contentieuse sont d'application. Le Conseil d'Etat se demande encore qui est l'autorité administrative compétente pour prononcer lesdites sanctions; à son avis, il y a lieu de compléter les dispositions sous examen par les précisions indiquées.

Enfin, dans la mesure où les sanctions administratives prévues devraient être assimilées, selon la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, à des sanctions pénales, le recours en annulation usuellement prévu en droit administratif s'avère insuffisant et devra être remplacé sur le plan législatif par un recours en réformation ouvert devant le juge administratif.

Articles 27 à 30

Sans observation.

Annexes

Dans son avis précité du 17 juin 2008 relatif au projet de règlement devenu le règlement précité du 17 octobre 2008, le Conseil d'Etat avait déjà constaté que faute d'explications au moins sommaires sur les dispositions reprises dans les annexes I à VI il ne lui était pas possible de se prononcer sur la pertinence de leur contenu. Il regrette que par rapport à l'approche critiquée en 2008 les choses n'aient pas évolué.

Si dans ces conditions le Conseil d'Etat ne se trouve pas à même d'émettre un avis sur l'ensemble des annexes, il voudrait pourtant attirer l'attention des auteurs sur certaines non-conformités par rapport à des règles de droit hiérarchiquement supérieures.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat relève que l'interdiction générale d'assurer l'épandage des déjections liquides pendant les dimanches constitue une restriction à la liberté du travail agricole garantie par l'article

11(6) de la Constitution. Les normes EN 13790-1 et 13790-2 appliquées en matière de contrôle et d'agrément des équipements destinés à l'épandage des produits phytosanitaires ne s'appliquent valablement qu'à condition d'avoir au préalable été publiées dans les formes de la loi (article 112 de la Constitution). Enfin, l'agrément de ces équipements relève des matières réservées à la loi en vertu de l'article 11(6) de la Constitution et il soulève en plus un problème de compatibilité avec les exigences de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 janvier 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker