

Projet de règlement grand-ducal

portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Avis du Conseil d'État

(16 juin 2015)

Par dépêche du 10 avril 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs. Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, ainsi que de l'avis de la Chambre d'agriculture du 11 mars 2015.

Considérations générales

En novembre 2010, la Commission européenne a relancé, à l'instar de son initiative de novembre 2007, un large débat sur l'avenir de la politique agricole commune européenne, ci-après la PAC, avec les instances européennes et les parties intéressées.

Les discussions et conclusions de ces débats ont mené à l'adoption d'un cadre réglementaire européen formé par cinq règlements européens, deux règlements délégués et deux règlements d'exécution. Ces règlements accordent aux autorités nationales dans certaines questions précises une marge de manœuvre limitée par des critères précis.

Les auteurs ont décidé d'assurer la mise en œuvre du cadre européen par l'adoption de deux règlements grand-ducaux différents. Même si les autorités ne donnent pas d'explication particulière pour cette démarche, le Conseil d'État peut s'en accommoder.

Sans entrer dans les détails des « paiements directs » à accorder, et dont le projet de règlement sous examen se veut être la mise en œuvre, le Conseil d'État entend souligner quelques paramètres endéans lesquels les États membres peuvent agir. L'Union européenne entend arrêter d'ici 2019 d'accorder des paiements aux agriculteurs sur base de références historiques pour en arriver à un système de paiement basé sur une convergence réelle des paiements directs, convergence qui sera réalisée à la fois entre États membres (appelée convergence externe) et à l'intérieur des États membres (appelée convergence interne). 70 pour cent de l'enveloppe nationale réservée aux paiements directs seront à répartir selon le système de paiement de base. Jusqu'à 30 pour cent de l'enveloppe nationale pourront être utilisés par les États membres pour les redistribuer aux agriculteurs pour leurs 30 premiers hectares. Par ailleurs, chaque État membre doit verser en sus de la prime de base annuelle une prime supplémentaire aux jeunes

agriculteurs (considérés comme tels jusqu'à 40 ans) et ce pendant cinq ans. Un maximum de 2 pour cent de l'enveloppe nationale pourra tout au plus être accordé à ce soutien spécifique. Comme dans certaines régions d'Europe, certains types d'exploitation sont particulièrement importants, l'Union européenne permet aux États membres d'accorder aux agriculteurs de ces régions un soutien couplé, regroupant tant la prime de base qu'une aide spécifique pour un produit précis. Les États membres accordant de telles aides peuvent user au maximum 8 pour cent de leur enveloppe nationale à ce genre de soutien. Chaque État membre peut allouer au plus 10 pour cent de son enveloppe nationale à des petits agriculteurs. Les deux dernières aides sont des aides facultatives, c'est-à-dire que les États membres ne sont pas obligés de les instaurer. Les aides accordées aux zones défavorisées, sans doute les mieux connues par le grand public, subsistent elles aussi, mais les États membres peuvent allouer 5 pour cent au plus de leur enveloppe nationale à ce régime d'aide.

Désormais, les États membres devront consacrer 30 pour cent de leur enveloppe nationale à l'écologisation. En effet, les agriculteurs recevront, en outre du paiement de base, un paiement par hectare déclaré aux fins du paiement de base en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Les pratiques à respecter sont le maintien des prairies permanentes, la diversification des cultures (au moins deux cultures différentes pour les exploitations dont la superficie des terres arables est supérieure à 10 hectares, 3 cultures différentes sont exigées si la superficie est de 30 hectares au moins), la garantie d'une « surface d'intérêt écologique » d'au moins 5 pour cent de l'exploitation disposant d'une terre arable de 15 hectares au moins (bordures de champs, haies arbres, jachères...). Il va sans dire que ceux qui exploitent déjà à des fins de production biologique sont considérés comme remplissant les conditions pour bénéficier du paiement consacré à l'écologisation. De plus, est introduit un système dit « d'équivalence écologique » afin d'éviter de pénaliser ceux qui agissent d'ores et déjà en faveur de la protection de l'environnement. Ainsi, par exemple, les régimes agroenvironnementaux peuvent inclure des pratiques équivalentes aux paiements directs.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen entend assurer la mise en œuvre de trois règlements européens à savoir :

- règlement (UE) modifié n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;
- règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement ;
- règlement d'exécution (UE) n° 641/2014 de la Commission du 16 juin 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Le Conseil d'État note que les auteurs ont demandé un traitement préférentiel du texte sous avis, alors qu'afin « que le présent règlement grand-ducal puisse produire pleinement ses effets, il importe qu'il soit applicable à partir du 1^{er} mai 2015. » Le Conseil d'État constate que les règlements européens servant de base au projet de règlement grand-ducal datent des années 2013 et 2014, et que l'avis de la Chambre d'agriculture a été demandé le 30 janvier 2015. Les agriculteurs, bénéficiaires des aides, se sont vus adresser les formulaires à remplir avec une abondante documentation à l'appui, le 3 avril 2015. Or, le dossier du projet de règlement grand-ducal a seulement été soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 avril 2015.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sert à définir certaines notions clés du projet de règlement. Or, toutes les définitions y reprises figurent déjà dans les différents règlements européens servant de base au règlement grand-ducal en projet. Dès lors, tout en comprenant la démarche des auteurs du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État tient à rappeler la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne qui retient en application de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement européen est directement applicable dans tout État membre et partant, la reproduction dans un texte national de dispositions reprises d'un règlement européen est prohibé au motif que ce procédé crée une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions de l'Union européenne que le moment de l'entrée en vigueur. En conséquence, cet article est à supprimer.

Cette observation vaut aussi pour les articles 2, 3 et 4 du projet sous avis.

Il est exclu de se référer à des actes de même niveau dans la hiérarchie des normes, qu'il est envisagé de prendre ultérieurement, voire à des projets d'actes, qui, par définition, n'existent pas encore dans l'ordre juridique. Si les auteurs du projet sous avis estiment qu'il est indispensable de faire référence aux points 3 à 5 de l'article sous revue, à un autre acte en projet¹, il faut veiller à ce que l'entrée en vigueur du texte sous examen soit postérieure à celle de l'acte ou de la disposition insérée auquel il est renvoyé. Cette observation vaut également pour les articles 19, 25 et 30.

Article 2

Concernant cette disposition, le Conseil d'État renvoie à son commentaire sous l'article 1^{er} et demande la suppression de cette disposition.

¹ Il s'agit du projet de règlement grand-ducal portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural (CE n° 51.088).

Article 3

Le Conseil d'État demande la suppression de cette disposition, pour les motifs évoqués sous l'article 1^{er} ci-avant.

Article 4

Le Conseil d'État demande la suppression de cette disposition pour un double motif. À titre principal, il rappelle sa position sous l'article 1^{er} ci-avant. Le fait qu'au niveau européen, la prise en pension de chevaux n'est en principe plus incluse dans le calcul de la dimension économique de l'exploitation agricole, ne nécessite pas une mise en œuvre particulière au Luxembourg, de sorte que la disposition est à omettre. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son commentaire sous l'article 1^{er} ci-avant.

Par ailleurs, il est rappelé que le champ d'application des textes normatifs est à définir de manière à couvrir toutes les situations voulues et de ne pas générer une quelconque insécurité sur les intentions de l'auteur de l'acte. Il est dès lors impératif d'indiquer avec précision les actes visés. Or, à l'alinéa 1^{er}, la formulation « aux termes de la législation en vigueur » ne saurait pas suffire à cette exigence.

Articles 5 à 18 (1^{er} à 14 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 19 (15 selon le Conseil d'État)

Aux paragraphes 1^{er} et 2, il est renvoyé à des dispositions d'un projet de règlement grand-ducal, qui, par définition, n'existe pas encore dans l'ordre juridique. Il faut veiller à ce que l'entrée en vigueur du texte en projet ne soit antérieure à celle de l'acte ou de la disposition insérée auxquels il est renvoyé.

Article 20

Le Conseil d'État renvoie à son observation exposée sous l'article 1^{er} du texte sous avis. Étant donné que le texte européen est d'application directe et ne laisse pas de marge de manœuvre quant à sa mise en œuvre aux autorités nationales, la disposition sous avis est à supprimer.

Article 21 (16 selon le Conseil d'État)

Dans les textes concernant l'octroi de droits ou l'imposition d'obligations, le terme « notamment » doit être utilisé avec circonspection. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique. Si, en revanche, il a pour but d'illustrer un principe établi par le texte (p.ex.: « notamment en cas de ... »), il est à écarter comme étant superfétatoire, alors qu'une énonciation d'exemples est sans réel apport normatif. Si, par contre, les informations à fournir sont au moins celles énoncées dans la disposition sous avis, il y a lieu de remplacer le terme « notamment » par « au moins ».

Article 22 et 23 (17 et 18 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 24 (19 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à son observation exposée sous l'article 1^{er} du texte sous avis. Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, le paragraphe 1^{er} est superfétatoire et dès lors à supprimer.

Au paragraphe 2 (1^{er} selon le Conseil d'État), il est indiqué de préciser que l'autorisation préalable pour procéder auxdites conversions doit être donnée par le ministre compétent et que l'octroi des autorisations se fait dans les conditions du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'État).

Afin de préciser davantage les dispositions du paragraphe 3 (paragraphe 2 selon le Conseil d'État), il est proposé de remplacer la dernière phrase du paragraphe sous revue par le libellé suivant :

« Tant que le ratio de référence en question n'est pas atteint, aucune autorisation ne peut être accordée à des demandes de conversion de surfaces de prairies permanentes. »

Article 25 (20 selon le Conseil d'État)

Il faut veiller à ce que l'entrée en vigueur du texte en projet soit postérieure à celle de l'acte ou de la disposition insérée, auquel il est renvoyé au paragraphe 3.

Article 26 (21 selon le Conseil d'État)

Il a lieu de délimiter avec plus de précision les conditions d'octroi de droits au paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Le libellé « ... sous réserve que l'installation sur une exploitation agricole [...] a été ou sera réalisée conformément aux conditions prévues dans le cadre de la législation en vigueur » ne répond pas au degré de précision requis dans un texte normatif.

Article 27 (22 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 28 (23 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} est à supprimer, vu son caractère superfétatoire.

Aux paragraphes 2 à 4 (1^{er} à 3 selon le Conseil d'État), il est fait mention de l'année 2015 pour se référencer aux demandes de paiements à la surface ou du recensement viticole visées par les articles 9, paragraphe 1^{er}, 10 et 12, paragraphe 2.

Par ailleurs, les auteurs du texte en projet exigent que les différentes demandes prévues soient déposées « annuellement ... à la date limite d'introduction » sans que cette dernière soit précisée dans le texte. Dans un but de sécurité juridique et à l'instar d'autres actes réglementaires en

matière de conditions d'octroi et de fixation de subventions et d'aides financières, il est indiqué de fixer une date jusqu'à laquelle les demandes sont à déposer au plus tard.

Article 29 (24 selon le Conseil d'État)

Dans sa mouture actuelle, l'article sous avis ne distingue pas clairement entre autorités de décision et de contrôle. En outre, il y a redondance par rapport à l'article 28. Dans ces conditions, le Conseil d'État suggère de ne maintenir que le libellé du paragraphe 4 et de supprimer les paragraphes 1^{er} à 3, sauf à vouloir préciser davantage, si tel est le souhait des auteurs du texte en projet, les responsabilités respectives du Service d'économie rurale et de l'Institut viti-vinicole par rapport celles décrites à l'article 28.

D'ailleurs, l'expression « en particulier » est à écarter comme étant superfétatoires, car une énonciation d'exemples est sans réel apport normatif.

Article 30

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'article 1^{er} au sujet de l'applicabilité directe des règlements européens et demande dès lors de supprimer la disposition sous revue.

Articles 31 à 34 (25 à 28 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

L'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à écarter. La référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections qui, à leur tour, sont susceptibles d'être subdivisées en sous-sections. Ce n'est que dans les codes ou les textes comportant un grand nombre d'articles que les chapitres peuvent être repris sous des *titres*.

Lorsque pour le groupement des articles, il est recouru à la division en chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et mis en caractères gras, tout comme l'intitulé qui est suivi d'un point final. Par analogie, il en est de même dans cette hypothèse pour les sections ou sous-sections qui les divisent, le cas échéant. Partant, il y a lieu d'écrire :

« Chapitre 1^{er} – Définitions.

(...)

Chapitre 5 – Réduction des paiements.

Section 1 – Première attribution des droits au paiement.

(...)

Section 5 – Mise en œuvre du régime de paiement de base.

Sous-section 1 – Activation des droits au paiement.

(...) »

Les directives et règlements européens pouvant être identifiés individuellement par leur propre numéro de référence, le terme « précité(e) » à la suite de ce numéro de référence est à omettre.

Préambule

Chaque acte cité au préambule doit mentionner l'intitulé intégral sous lequel il a été publié au Mémorial ou, s'il en existe, son intitulé de citation. Le premier visa doit dès lors s'écrire comme suit :

« Vu la loi modifiée du 25 février 1980 portant organisation du service d'économie rurale ; »

Au dernier visa, il y a lieu d'écrire « ... Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Au point 1, il faut écrire « paragraphe 1^{er} » au lieu de « paragraphe 1 ». Cette observation vaut également pour toutes les dispositions qui suivent.

Article 2

Aux paragraphes 1^{er} et 2, ainsi qu'à travers tout le texte qui suit, le recours à la double conjonction « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. Aussi échet-il de supprimer ou de remplacer, le cas échéant, le sigle « UGB » par « unités de gros bétail ». En effet, dans l'intérêt de la lisibilité du règlement en projet, il convient de renoncer aux abréviations, même si celles-ci sont courantes dans les textes de référence de l'Union européenne.

Article 7 (3 selon le Conseil d'État)

Il faut remplacer les symboles « % » et « EUR » par les mots « pour cent » et « euros ». Le symbole « % » est également à remplacer aux articles 11, 12, 13, 17, 24, 25, 26 et 27.

Article 21 (16 selon le Conseil d'État)

Il est indiqué d'écrire « Service d'économie rural ». Cette même remarque vaut à l'endroit des articles 28 et 29.

Article 28 (23 selon le Conseil d'État)

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu d'écrire « Service d'économie rurale » et « Institut yiti-vinicole », et d'omettre aux paragraphes 2 à 7 le mot « respectivement » car sans apport réel.

Article 29 (24 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « Service d'économie rurale » et « Unité de contrôle ».

L'emploi de la tournure « paragraphes suivants » est à omettre; l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Le paragraphe 1^{er} est à supprimer en intégralité, sinon les paragraphes visés doivent être précisés et le mot « suivants » dès lors être remplacé par les termes « 2, 3 et 4 ».

Article 31 (25 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 2, il y a lieu de mettre une virgule à la suite du mot « Toutefois ».

Article 32 (26 selon le Conseil d'État)

Étant donné que les annexes font de par leur nature partie intégrante de l'acte auquel elles sont rattachées et que dans le dispositif il doit nécessairement y être renvoyé, il est en principe superflu de prévoir dans le corps de l'acte une formule du genre « les annexes font partie intégrante du présent règlement grand-ducal ». L'article sous revue est dès lors à supprimer.

Articles 33 et 34 (27 et 28 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 juin 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker