

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.**

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

Le texte sous avis a été soumis au Conseil d'État simultanément au projet de règlement grand-ducal portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune. Le projet sous examen lui a été soumis dans le contexte des mêmes négociations et discussions ayant conduit à l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire au niveau européen.

Le texte sous avis, assure la mise en œuvre des textes européens suivants :

- le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement , à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200 /2005 et n° 485/2008 du Conseil ;
- le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus et au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et à la conditionnalité ;
- le règlement d'exécution (UE) n° 809/2104 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant des modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et de la conditionnalité.

Le projet sous avis entend dès lors assurer la mise en œuvre des mesures nationales des questions dites « horizontales ». Sont ainsi clarifiées des questions tenant de l'identification des parcelles, de l'admissibilité des parcelles et de l'introduction de demandes uniques. Sont fournies les définitions nationales des « bonnes conditions agricoles et environnementales ». Si ces mesures sont celles conduisant à la modification du règlement grand-ducal du 19 avril 2012 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement (article 17 du texte en projet), il y a lieu de compléter l'intitulé du projet sous avis par l'indication de la modification dudit règlement grand-ducal. Sont aussi prévues des sanctions administratives pour des déclarations non conformes aux exigences ci-avant citées. Il faut néanmoins admettre que le champ d'action national est très restreint, alors que l'annexe III jointe au projet de règlement sous avis semble exhaustive et que les articles 13 à 15 du projet sous avis visent des comportements très spécifiques.

Tout comme pour le dossier introduit simultanément au dossier sous avis, les auteurs demandent un traitement prioritaire, alors qu'ils entendent faire sortir les effets du règlement grand-ducal sous avis au 1^{er} mai 2015. Le Conseil d'État renvoie aux observations dans son avis de ce jour relatif au 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 (dossier CE n° 51.087) : « Le Conseil d'État constate que les règlements européens servant de base au présent projet de règlement grand-ducal datent des années 2013 et 2014, et que l'avis de la Chambre de l'agriculture a été demandé le 30 janvier 2015. Les agriculteurs, bénéficiaires des aides, se sont vu 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 11 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. Le Conseil d'État tient à rappeler que la reproduction, même partielle, d'une disposition d'un règlement européen dans un acte normatif national, outre d'être inutile, est contraire à la primauté des règlements européens et à l'applicabilité directe de ces derniers dans l'ordonnement juridique national. En effet, en vertu de l'article 288, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « [le règlement] ... est directement applicable dans tout État membre ». La jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la reproduction dans un texte national de dispositions reprises d'un règlement européen au motif que ce procédé crée une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions de l'Union que le moment de leur entrée en vigueur. En conséquence, l'article sous examen est à supprimer. ✱

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État est d'accord avec l'alinéa 1^{er} de la disposition sous avis, alors qu'elle se réfère à un choix opéré par les autorités nationales. Par contre, les alinéas 2 et 3 sont des indications exigées par l'Union européenne, de sorte que ces deux alinéas sont à supprimer.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis traite de la mise en œuvre de l'article 32, paragraphe 3, dernière phrase du règlement (UE) n° 1307/2013, qui laisse aux États membres le soin de fixer « les critères relatifs à la mise en œuvre du présent paragraphe sur leur territoire. » Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

Il faut veiller à ce que l'entrée en vigueur d'un texte normatif soit compatible avec la possibilité pour les personnes concernées de se conformer aux nouvelles prescriptions et pour l'administration de les mettre en œuvre de manière efficace. Le paragraphe 2 de l'article sous avis, en combinaison avec l'article 19, ne satisfait pas à cette exigence. De ce point de vue, la date du 15 mai 2015 pour le dépôt des demandes visées ne peut pas être maintenue.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

L'article 72, paragraphe 1^{er}, dernière phrase, dispose que chaque État membre détermine la taille minimale des parcelles agricoles pouvant faire l'objet d'une demande pour les paiements directs. Les autorités nationales ont opté pour une interprétation très avantageuse au Luxembourg, alors que l'aide sera fournie en principe dès que la surface atteint 1 are.

Articles 7 à 10 (6 à 9 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

Le champ d'application des textes normatifs est à définir de manière à ne pas générer une quelconque insécurité sur les intentions de l'auteur de l'acte. Il est dès lors impératif d'indiquer les actes visés qui mettent en œuvre ou transposent en droit national ladite directive 91/676/CEE.

Par ailleurs, 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 une insécurité juridique.

Afin d'éviter que le texte proposé ne soit redondant par rapport à la législation européenne, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article sous avis comme suit :

« Art. 10. Les exploitants agricoles sont tenus de respecter les conditions de l'annexe II. »

Article 12

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

Articles 13 à 15 (11 à 13 selon le Conseil d'État)

Les auteurs considèrent comme « sanctions administratives » les réductions de paiements directs en cas de non-conformité aux conditions applicables, alors qu'il s'agit en fait de simples mesures administratives. Afin de respecter la terminologie utilisée par les textes européens, le Conseil d'État peut exceptionnellement souscrire à une telle démarche.

Article 16 (14 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} est à reformuler afin de désigner le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme l'autorité compétente pour l'octroi des paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Par ailleurs, il y a lieu de remplacer l'expression « gestion de dossier » par celle d'« instruction de dossier ».

En outre, il faut mieux distinguer dans l'article sous revue entre, d'une part, l'autorité de décision et de sanction exercée par le ministre compétent et, d'autre part, les instances chargées de l'instruction et du contrôle des demandes de paiements directs.

Enfin, les termes « en particulier » sont à écarter comme étant superflus, car une énonciation d'exemples est sans réel apport normatif.

Article 17 (15 selon le Conseil d'État)

Comme la disposition sous avis se propose de modifier un article d'un autre règlement grand-ducal existant, il faudra indiquer dans l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis qu'il modifie le règlement grand-ducal du 19 avril 2012 relatif à la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel.

Articles 18 à 20 (16 à 18 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. En effet, 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. En effet, 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 seule division en chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et mis en caractères gras, tout comme l'intitulé du chapitre 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 – Réductions et exclusions.

Section 1 – Dispositions générales.

(...)

Section 2 – Sanctions administratives en cas de non-déclaration de l'ensemble des surfaces.

(...) »

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 ou, s'il en existe, son intitulé de citation. Les visas 1^{er} à 4 devront dès lors s'écrire comme suit :

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

Vu la loi du 12 août 2003 portant réorganisation de l'Institut yiti-vinicole ;

Vu la loi modifiée du 30 novembre 1976 portant réorganisation de l'administration des services techniques de l'agriculture ;

Vu la loi modifiée du 29 août 1976 portant création de l'administration des services vétérinaires ; »

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

Article 1^{er}

Au point 8, il faut écrire « paragraphe 1^{er} » au lieu de « paragraphe 1 ».

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, il y a lieu de mettre une virgule à la suite du mot « Toutefois ».

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « alinéa 1^{er} » au lieu de « alinéa 1 », et, au paragraphe 3, il est indiqué de remplacer le signe « % » par les mots « pour cent ».

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte visé doit obligatoirement être mentionné au dispositif lors de la première modification de cet acte. Au paragraphe 1^{er}, il faut dès lors écrire :

« ... règlement (UE) 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, ... »

Au paragraphe 2, il échet de supprimer la virgule entre le chiffre 2 indiquant le paragraphe 2 et le mot « Ne » en début de la phrase introductive.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, il faut en outre écrire « Service d'économie rural » et, au paragraphe 2, il est indiqué d'écrire « paragraphe 1^{er} ».

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « paragraphe 1^{er} ».

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Il est indiqué d'écrire « Service d'économie rural ».

Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Aux points 3 et 5, le recours au signe « / », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 12

Il y a lieu de faire abstraction de l'ajout « ci-dessous » à la suite des parties du dispositif référées. Pour éviter toute ambiguïté, il faut indiquer les références précises aux dispositions figurant dans le dispositif.

Article 13 (11 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « paragraphe 1^{er} » et « alinéa 1^{er} ». Par ailleurs, il est indiqué de remplacer le signe « % » par les mots « pour cent ».

Article 16 (15 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 chiffres « 2, 3 et 4 ».

Article 18 (16 selon le Conseil d'État)

Étant donné qu'une telle annexe fait de par sa nature partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée 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 19 et 20 (17 et 18 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 juin 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker