

Projet de règlement grand-ducal

portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des méthodes d'actualisation et de maintenance du système d'identification des parcelles agricoles basé sur des techniques informatisées d'un système d'information géographique

Avis du Conseil d'État

(24 mai 2016)

Par dépêche du 26 août 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 et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de l'agriculture du 10 juillet 2015 figurait parmi les documents communiqués au Conseil d'État lors du dépôt du projet de règlement grand-ducal à aviser.

Considérations générales

Le projet de règlement sous rubrique entend mettre en œuvre certaines dispositions de plusieurs règlements européens, à savoir :

- 1) les articles 61 et 67 et suivants du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen 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° 1694, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, ci-après le « règlement n° 1306/2013 » ;
- 2) l'article 65 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, ci-après le « règlement n° 1305/2013 » ; et
- 3) l'article 5 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014.

Un système d'identification des parcelles agricoles basé sur un système d'information géographique a été introduit au Grand-Duché de Luxembourg par le règlement grand-ducal du 7 octobre 2005 portant introduction, au Grand-Duché de Luxembourg, d'un système d'identification des parcelles agricoles basé sur des techniques informatiques d'un système d'information géographique. Un système similaire pour les parcelles viticoles a été introduit par le règlement grand-ducal du 19 août 2008 portant introduction, au Grand-Duché de

Luxembourg, d'un système d'identification des parcelles viticoles basé sur des techniques informatisées d'un système d'information géographique.

Au vu de l'adoption du nouveau plan de développement rural au niveau de l'Union européenne et de nouvelles exigences à accomplir par les systèmes d'informations géographiques, comme par exemple l'ajout d'une couche de référence pour tenir compte des surfaces d'intérêt écologique, les auteurs du présent projet ont décidé d'abroger les prédicts règlements grand-ducaux et de les remplacer par le texte sous avis. Le Conseil d'État peut se rallier à cette approche.

Examen des articles

Observation préliminaire

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement ne contient aucun préambule dans le texte sous avis. Il présume que les auteurs se réfèrent aux règlements européens précités et à la future loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Article 1^{er}

La disposition sous avis prévoit un certain nombre de définitions. Or, certaines définitions y reprises figurent déjà dans des règlements européens. 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, que le règlement européen est directement applicable dans tout État membre et partant, que 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. Partant, il insiste pour que soit directement renvoyé aux dispositions afférentes dans les règlements européens en cause et non pas à des actes nationaux s'y référant.

Au point 1 de l'article sous revue, il est dès lors indiqué d'écrire « 1. « agriculteur » : l'agriculteur tel que défini à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point a) du 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 point 2, il est indiqué d'écrire « 2. parcelle agricole » : la parcelle telle que définie à l'article 67 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen 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 ; ».

Au point 3, il y a lieu d'écrire « 3. « surface agricole » : la surface telle que définie à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point e) du règlement (UE) n° 1307/2013 ; ».

Au point 6, il est indiqué d'écrire « 6. « surface d'intérêt écologique » : les surfaces visées à l'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013 et précisées par l'article 9, paragraphes 2 à 7, du règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 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 et au soutien au développement rural ; ».

Au point 7, il est indiqué d'écrire « 7. « demande d'aide » : la demande d'aide telle que définie à l'article 2 du règlement délégué (UE) n° 640/2014 ; ».

Article 2

Le Conseil d'État propose de remplacer le terme « tout » dans la première phrase du paragraphe 1^{er} par le terme « le ».

Le paragraphe 2 est superfétatoire et, partant, à supprimer.

Article 3

Le Conseil d'État estime que cette disposition est superfétatoire et devrait être supprimée.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Selon le texte proposé, l'objet de la procédure de « validation » consiste dans la « vérification » par les agriculteurs des modifications proposées. Or, la finalité, et donc l'objet, de la procédure est la validation de la nouvelle situation ; la vérification n'est qu'un moyen pour y parvenir.

Article 6

Selon le texte proposé, « L'attribution à l'exploitant se fait sur base des surfaces que les agriculteurs ont déclarées dans leur dernière demande d'aide, dans la mesure où ces données sont saisies ». Le Conseil d'État se demande s'il existe des terrains qui ne sont pas saisis et, dans l'affirmative, quelles sont les raisons qui justifient cette « non-saisie ». Partant le Conseil d'État demande de supprimer le bout de phrase « dans la mesure ... ».

Article 7

La « validation » de la nouvelle situation doit faire l'objet d'une décision formelle, adoptée dans le cadre d'une procédure structurée, laquelle doit comprendre la consultation de tous les intéressés, et doit tenir compte des règles établies par la procédure administrative non contentieuse, ci-après « PANC ».

Pourquoi la réclamation de l'agriculteur est-elle limitée à la géométrie de la parcelle digitalisée, tel que cela est actuellement proposé au

paragraphe 2 ? Une décision implicite, telle que proposée aux paragraphes 3 et 4, donne lieu à des ambiguïtés : est-ce qu'une réclamation irrecevable est assimilée à l'absence de réclamation ? Le Conseil d'État estime que la procédure prévue au paragraphe 4 n'est que l'application de la procédure administrative non contentieuse telle qu'elle devrait être appliquée. Dès lors, il estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir de façon explicite les agissements de l'administration à l'égard des réclamations présentées. En tout état de cause, les alinéas 4 à 6 du paragraphe 4 sont à supprimer. La voie de recours prévue au texte sous examen n'est pas celle de la procédure administrative ordinaire.

Le Conseil d'État estime que la modification sur les parcelles de référence dans le système d'identification des parcelles agricoles est une décision administrative qui doit être prise par le ministre, et qui est partant susceptible d'une réclamation à introduire et à instruire selon les formalités et usages de la procédure administrative non contentieuse. En cas de désaccord des parties, le recours aux juridictions administratives reste possible. Dès lors, la disposition sous avis est à revoir en ce sens.

Article 8

Si les auteurs suivent la procédure proposée par le Conseil d'État à l'article 7, le Conseil d'État estime que la procédure prévue dans la disposition sous avis est à supprimer.

Article 9

La disposition sous avis prévoit la mise à jour ponctuelle du système d'information géographique, ci-après « SIG ».

Au vu des critiques formulées par le Conseil d'État sous l'article 7, il demande d'adapter en conséquence les paragraphes 2 et 3 de la disposition sous avis.

Article 10

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de prévoir une procédure spécifique en cas de modification ponctuelle du SIG et renvoie à ses critiques développées sous l'article 7 et propose de s'en tenir à la procédure administrative ordinaire.

Article 11

La disposition sous avis prévoit la réactivation de parcelles auprès de l'ASTA.

La dernière phrase de la disposition sous examen doit, de l'avis du Conseil d'État, être reformulée en remplaçant les termes « ne peut pas donner » par la formulation « ne donne pas ».

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis n'appelle aucune observation. Cependant les paragraphes subséquents relatifs à la procédure de réclamation en cas de désaccord de l'agriculteur sont, de l'avis du Conseil d'État, à modifier conformément à ses observations faites à l'endroit de l'article 7. Par ailleurs, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas utile de prévoir une procédure de réclamation dans une disposition spécifique pouvant servir aux différentes réclamations prévues au projet de règlement grand-ducal en projet.

Article 15

Les points a), b) et c) du paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis ne suscitent aucun commentaire de la part du Conseil d'État. Cependant pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses commentaires développés sous les articles 7 et 14.

Articles 16 à 18

Compte tenu de la composition de la commission SIG, le Conseil d'État en est à se demander quelle est la plus-value de ladite commission, qui est appelée à donner son avis au ministre conformément à l'article 7 en projet. Ceci d'autant plus que la présidence de ladite commission est assurée par un membre de l'autorité compétente (art.17, alinéa 3), alors même que la commission sera saisie en cas de désaccord existant entre l'autorité compétente et le réclamant (art.16). Aussi, le texte en projet prévoit qu'en cas de parité des voix lors de la délibération de la commission, la voix du président sera prépondérante.

En ce qui concerne la formulation de l'article 16 en projet, le Conseil d'État note une incohérence entre le rôle attribué à ladite commission prévue à l'article 7, et le rôle que lui accorde l'article sous examen. En effet, l'article 7 permet à l'ASTA de « solliciter l'avis de la commission système d'information géographique », alors que la disposition sous avis donne à cette commission la compétence « pour trancher les questions d'éligibilité ». Le Conseil d'État propose de reformuler l'article 16 en projet comme suit :

« **Art.16.** La commission système d'information géographique (SIG) est sollicitée par l'autorité compétente pour donner son avis sur les questions de recevabilité et les cas de désaccord persistant entre l'autorité compétente et le réclamant. »

Articles 19 et 20

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Lorsque pour le groupement des articles, il est fait recours à la subdivision en chapitres et en sections, l'intitulé de chaque groupement d'articles, mis en gras, est précédé d'un trait d'union.

Vu que l'article 1^{er} comprend dans la liste des définitions au point 10 une abréviation, il y a lieu de donner au premier chapitre le libellé suivant : « Définitions et abréviations ». Partant, il est indiqué d'écrire :

« Chapitre I^{er} – Définitions et abréviations

(...)

Chapitre III – Méthode d'actualisation du système d'identification des parcelles agricoles

Section I^{re} – Mise à jour complète du système d'identification des parcelles agricoles

(...)

Section II – Mise à jour ponctuelle du système d'identification des parcelles agricoles

(...) »

Préambule

Les projets de règlement doivent obligatoirement être munis d'un préambule. En effet, les règlements, même modificatifs, comportent dans leur préambule l'indication de leur fondement légal et la preuve de leur régularité formelle. Le préambule renseigne sur la réalisation des conditions prescrites par une norme supérieure pour prendre l'acte et les éléments de motivation légalement requis à la base de celui-ci. Le préambule renseigne encore sur les formalités procédurales légalement requises déjà accomplies et celles qu'il est envisagé d'engager, quitte à l'adapter au moment de la signature de l'acte pour tenir compte des démarches effectivement réalisées et des actes obtenus.

Article 1^{er}

Au point 1, il faut écrire :

« règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 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 ».

Aux points 2, 6, 7 et 10, il faut écrire :

« règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 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 et au soutien au développement rural ».

Au point 5, alinéa 2, l'emploi de tirets 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. Il est dès lors indiqué de recourir à une numérotation en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « ..., désigné ci-après « le ministre », » et au paragraphe 4, « commission système d'information géographique (SIG), dénommée ci-après « la commission », ».

Articles 8 et 9

Suite à l'introduction d'une formule abrégée pour désigner la commission à l'article 7, il faut supprimer à l'article 8, paragraphe 3, alinéa 2, les mots « système d'information géographique (SIG) prévue à l'article 16 » et à l'article 9, alinéa 2, les mots « SIG prévue à l'article 16 ».

Article 12

Il y a lieu d'écrire « quatre couches » au lieu de « 4 couches ».

En outre, les tirets sont à remplacer par une numérotation en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), ou en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Article 13

Pour des raisons de transparence, il s'impose de faire abstraction d'acronymes dans les textes normatifs. Il peut cependant être fait usage d'acronymes lorsqu'ils sont consacrés par des actes européens ou internationaux. Avant d'employer une telle abréviation à travers le dispositif, il est recommandé d'indiquer à l'occasion de la première citation la dénomination exacte, suivie de son sigle placé entre parenthèses.

À l'alinéa 3, l'expression « base de données topographique BD-L-TC » est à revoir dans ce sens.

Article 15

Les mots « SIG prévue à l'article 16 » sont à supprimer.

Article 16

Les mots « système d'information géographique (SIG) » sont à supprimer.

Article 17

Les tirets sont à remplacer par une énumération abécédaire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 mai 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes