CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 51.672

Projet de règlement grand-ducal

portant exécution des titres I et II de la loi du … concernant le soutien au développement durable des zones rurales

---

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2016)

Par dépêche du 30 mai 2016, 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 ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers et du Conseil de la concurrence étaient joints au dossier.

Considérations générales

Le présent projet de règlement grand-ducal est pris en exécution de la future loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales (doc. parl. n° 6857). Le Conseil d'État demande dès lors que son entrée en vigueur se fasse ou soit fixée au plus tôt le jour de celle du texte qui lui sert de fondement légal et que les règlements grand-ducaux contenant des dispositions se recoupant avec les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis soient formellement abrogés. En outre, compte tenu de la rétroactivité de la future loi précitée, il y a lieu, pour des raisons de sécurité juridique et afin d'éviter tout vide juridique, d'aligner le règlement en projet sur la future loi précitée afin que les deux textes produisent leurs effets simultanément.

L'objectif du texte sous avis est, selon les auteurs, d'assurer les mesures d'exécution relatives aux articles 3 à 9 de la future loi précitée. Pour ce faire, le texte sous avis détermine les documents à fournir à la base des demandes d'aide, la définition de la notion de dimension économique, les normes minimales à respecter en matière environnementale, la procédure de sélection des projets d'investissement (articles 1er à 4 du projet de règlement), les aides proprement dites aux investissements dans les exploitations agricoles (articles 5 à 13 du projet de règlement), les aides à accorder aux jeunes agriculteurs (articles 14 à 17 du projet de règlement), les aides à accorder pour les acquisitions de biens à usage agricole du projet de règlement sous avis, les aides à accorder dans le domaine de la coopération économique et technique entre exploitations (article 20 du projet de règlement), les aides à accorder pour la transformation et la commercialisation de produits agricoles (articles 21 à 24 du projet de règlement), les aides à accorder pour le développement et l'amélioration des infrastructures agricoles (articles 25 et 26 du projet de règlement).

Examen des articles

Article 1er

Concernant le paragraphe 5, deuxième phrase, le Conseil d'État ne s'oppose pas au principe de la disposition sous avis en ce qu'elle constitue une mesure dérogatoire au principe que les investissements ne peuvent être réalisés avant approbation par le ministre. Il estime cependant qu'il s'agit d'une mesure transitoire qui aurait avantage à figurer en tant que telle à la fin du projet sous avis.

Article 2

L'article 5 du règlement (CE) n° 1242/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant établissement d'une typologie communautaire des exploitations agricoles détermine la dimension économique d'une exploitation agricole en se basant sur la production standard totale. Les auteurs annoncent ensuite à l'alinéa 3 du paragraphe 1er que « les montants des produits standards applicables sont fixés par règlement grand-ducal. Ils sont recalculés trois fois endéans les dix ans sur base des moyennes quinquennales ». Un projet de règlement grand-ducal[1] séparé pour fixer ces montants a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 24 mai 2016. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à son avis de ce jour sur le projet de règlement précité, estime que les auteurs devraient inclure dans le projet de règlement sous avis, lesdits montants quitte à revoir le futur projet de règlement régulièrement sur base du principe annoncé.

Concernant l'alinéa 2 du paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à sa position sous l'article précédent et estime que cette disposition devrait figurer à titre de disposition transitoire à la fin du présent projet de règlement grand-ducal.

Article 3

Sans observation.

Article 4

La disposition sous avis prévoit la procédure de sélection prévue dans la future loi concernant le développement durable des zones rurales.

Au paragraphe 2, alinéa 1er, il est prévu que « la date de clôture pour la première sélection des demandes est le premier jour du septième mois suivant la date de publication de la [future] loi précitée ». Mis à part le fait que l'expression « date de publication de la loi » est inappropriée et qu'il faudrait utiliser les termes « mise en vigueur de la loi », le Conseil d'État estime que la procédure de sélection proposée risque de s'avérer difficile. Dès lors, il suggère de prévoir des dates de clôture et de sélection à périodicité fixe.

[1] Projet de règlement grand-ducal fixant les montants des produits standards servant à la détermination de la dimension économique d'une exploitation agricole (CE n° : 51.666).

L'utilisation du mot « substantiellement » au paragraphe 5, deuxième phrase, est susceptible d'interprétations divergentes. Le Conseil d'État demande dès lors de l'omettre.

Articles 5 à 9

Sans observation.

Article 10

Cet article définit l'unité de travail annuel prévue à l'article 7 de la future loi concernant le développement durable des zones rurales. Concernant le paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil d'État estime qu'il s'agit d'une mesure transitoire qui aurait avantage à figurer à la fin du projet de règlement grand-ducal sous avis sous un chapitre consacré à des mesures transitoires.

La limitation du montant des investissements susceptibles de bénéficier des aides à l'investissement est nouvelle sous l'empire de la nouvelle loi. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Articles 14 à 17

Cet article a trait au régime de subsidiation pour les jeunes agriculteurs. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Articles 18 et 19

Ces dispositions règlent les aides à obtenir en cas d'acquisition de biens à usage agricole. Les dispositions sous avis correspondent dans les grandes lignes aux dispositions en vigueur, et ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'État, sauf à supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, comme étant superfétatoire.

Article 20

La disposition sous avis détermine les aides à allouer dans le contexte de la coopération économique et technique entre exploitations. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Articles 21 et 22

Sans observation.

Article 23

Concernant la procédure de sélection, le Conseil d'État renvoie à son commentaire sous l'article 4.

Article 24

Sans observation.

Articles 25 et 26

Les dispositions sous avis traitent des aides à accorder pour le développement et l'amélioration des infrastructures agricoles. L'article 25 prévoit des conditions identiques à celles prévues sous la législation actuelle et ne suscitent pas d'autre commentaire. Aux termes de l'exposé des motifs l'article 26 du projet de règlement est introduit sur base d'exigences constantes de la Commission européenne à l'égard des autorités luxembourgeoises relatives à l'exclusion expresse des entreprises faisant l'objet d'une injonction de récupération à la suite d'une décision de la Commission européenne, déclarant une aide précédemment accordée à cette entreprise illégale et incompatible avec le marché intérieur. Le Conseil d'État se demande si l'article 26 n'est pas dépourvu de base légale, en risquant dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 27

Sans observation.

Annexes

Concernant l'annexe VII, le Conseil d'État ignore les raisons à la base de la différence de traitement que les auteurs entendent prévoir en fonction de l'âge de l'exploitant. Il est rappelé que des catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable peuvent être soumises à des régimes légaux différents, à condition que la différence de traitement qui en résulte réponde aux exigences jurisprudentielles, à savoir qu'elle procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.[2] Or, l'importance donnée à l'âge du requérant pour le calcul de la prime d'installation des « jeunes agriculteurs » croît en trois étapes en fonction de l'âge de ce dernier. Le Conseil d'État estime qu'une telle différenciation risque de poser problème au regard du principe de l'égalité devant la loi.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

L'emploi de tirets 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), …).

[2] Cour administrative, arrêt n° 10438C du 31 janvier 2002

Article 2

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « alinéa précédent » par les termes « alinéa 1er », car l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 5

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, dernier tiret, il faut écrire « trois ans » à la place « 3 ans » et « 1er janvier » à la place de « 1er janvier ».

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 3, il y a lieu de remplacer les mots « alinéa précédent » par les termes « alinéa 2 », car l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 20

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient d'écrire « ministre ayant la Famille dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes