

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'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.

L'avis de la Chambre de l'agriculture était joint au dossier déposé avec le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis introduit le régime d'une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel en se basant sur le plan de développement rural 2014-2020 approuvé par la Commission européenne et la future loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales (doc. parl. n° 6857). Il s'applique aux secteurs agricoles, viticoles, horticoles et aux pépiniéristes. D'après la fiche financière, la Commission européenne cofinancera les primes envisagées à raison de 26,3 pour cent.

Le fait que 96 pour cent de la surface déclarée au Luxembourg se trouve sous le régime envisagé prouve à suffisance son importance pour le secteur primaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Cette disposition contient un certain nombre de définitions. Le Conseil d'État constate que les définitions y données ne sont pas identiques à celles données aux mêmes termes dans la future loi précitée et que dès lors certaines notions employées dans le contexte du règlement en projet risquent d'étendre ou de restreindre la portée des définitions prévues par la future loi précitée. Dans le même contexte, le Conseil d'État tient à rappeler que si, parmi les définitions utilisées dans le règlement en projet, figurent

des définitions reprises partiellement ou intégralement de règlements européens, cela compromet l'effet direct propre aux règlements européens, lequel exclut de reproduire le texte d'un règlement européen dans l'ordre interne.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'État n'a en principe pas de critique à formuler à l'encontre de la formation théorique et pratique prévue sous cette disposition. Néanmoins, il se demande si les agriculteurs qui font déjà partie des exploitants qui obtiennent la prime à l'entretien et à l'espace du paysage doivent recommencer ladite formation *ab initio* sous le nouveau régime. Il suffirait, de l'avis du Conseil d'État, de leur imposer une formation complémentaire au vu des nouvelles directives introduites sur base du texte sous avis.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande quelle catégorie d'agriculteurs est visée sous la dénomination « un membre cotisant de l'exploitation ».

Article 5

L'article 5 énumère les conditions à respecter tenant à la documentation et à la gestion « raisonnées ». Désormais, un plan d'épandage des fertilisants organiques d'origine non agricole doit aussi être prévu pour le secteur viticole. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire.

Article 6

Sans observation.

Article 7

La disposition sous avis interdit l'épandage de boues d'épuration pures ou transformées, notamment par compostage, sur les prairies permanentes, dans les vignobles et sur les surfaces horticoles. Le Conseil d'État se demande si cette interdiction ne devrait pas être étendue aux champs de culture de blé et autres servant à la nutrition humaine et animale.

Articles 8 et 9

Ces dispositions et les dispositions subséquentes introduisent les conditions spécifiques à respecter par l'exploitant sur les parcelles agricoles afin d'obtenir les primes à l'entretien du paysage. Le Conseil d'État n'a pas de critique à formuler à l'égard de ces dispositions.

Article 10

Le Conseil d'État se demande ce qui est visé sous le terme de « terres éloignées » au point 1.

Article 11

La disposition sous avis interdit le recours à des rodenticides dans les zones faisant partie du réseau Natura 2000, au sens de l'article 34 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, sauf autorisation préalable. Le Conseil d'État recommande que cette demande d'autorisation préalable soit adressée au ministre et que ce soit le ministre qui réponde sur avis du Service d'économie rurale et de l'Administration des services techniques de l'agriculture.

Articles 12 à 14

Sans observation.

Article 15

Cette disposition prévoit les modalités de calcul des primes. Le Conseil d'État se demande ce que signifie la formule « l'exploitant est exclu du régime pour l'année considérée » au paragraphe 3, alinéa 4. Étant donné que les programmes pour lesquels s'engagent les agriculteurs dans le contexte du présent projet de règlement grand-ducal sous avis s'étendent sur cinq ans, ce texte signifie-t-il que l'exploitant est exclu des avantages pécuniaires pour la troisième ou la quatrième année du programme ? Qu'en est-il du paiement de primes pour la ou les années suivant l'« année considérée » et qu'en est-il d'un éventuel remboursement des aides pour les années précédant l'« année considérée » lorsque le pourcentage visé n'a pas été atteint au terme de la période de transition ?

Articles 16 et 17

Sans observation.

Article 18

La disposition sous avis fixe les conditions particulières à respecter pour l'allocation des primes sur les parcelles viticoles. Le Conseil d'État rappelle que les articles 99 et 103 de la Constitution érigent l'octroi de subventions en matière réservée à la loi. Or, la délégation du Grand-Duc aux ministres à l'effet de prendre des règlements d'exécution visés aux articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution est exclue en matière réservée. Partant, les points 1 et 2 de la disposition sous avis renvoyant à un règlement ministériel risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 19 à 27

Sans observation.

Article 28

Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 11.

Article 29

Le Conseil d'État constate que l'article sous examen est en contradiction avec l'article 35, alinéa 2, du projet sous avis, étant donné qu'à l'endroit de l'article 35, le renvoi à l'article 29, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, n'est pas repris. Aussi, l'article 36 et le paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, de l'article sous examen ne sont pas plus claires non plus et se contredisent. Le Conseil d'État rappelle que l'entrée en vigueur d'un texte légal ou réglementaire doit être fixée à une date précise ou aisément déterminable. Il insiste que les dispositions précitées soient revues pour garantir une entrée en vigueur qui ne prête pas à équivoque.

Article 30

Sans observation.

Article 31

La disposition sous revue prévoit des sanctions spécifiques au cas où l'exploitant formule sa demande sur base de données incomplètes ou incorrectes. Le Conseil d'État constate que la future loi précitée prévoit dans ses articles 75 et suivants des sanctions.

Étant donné que les dispositions de l'article 75 en particulier s'appliquent à toutes les formes d'aides prévues dans la future loi précitée, le Conseil d'État estime que les sanctions prévues dans le texte sous avis sont dépourvues de base légale et risquent dès lors la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 32

Dans sa mouture actuelle, le libellé de l'article sous examen est incompréhensible quant à sa véritable portée. L'accessibilité et la lisibilité de la norme ne sont pas accrues par les explications fournies dans le commentaire des articles, lesquelles divergent sensiblement de ce que la disposition sous revue prévoit.

Articles 33 et 34

Sans observation.

Articles 35 et 36

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 29.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

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. Partant, il est indiqué d'écrire :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales**

(...)

Chapitre 2 – Conditions communes à toutes les primes allouées

Section 1^{re} – Conditions générales

(...)

Section 2 – Conditions ayant trait à la formation

(...)

Section 3 – Conditions ayant trait à une documentation et une gestion raisonnées

(...) »

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.

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), ...).

Les nombres s'écrivent en toutes lettres et s'expriment uniquement en chiffres lorsqu'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois).

Les termes placés entre parenthèses ou soulignés, voire autrement relevés, sont à omettre dans les textes normatifs.

À travers tout le texte, il convient par ailleurs de remplacer le signe « % » par l'expression « pour cent » et de laisser un espace entre le terme « n° » et le numéro de référence des règlements et décisions européens auxquels il est renvoyé.

Préambule

Au visa indiquant la base légale du projet de règlement sous revue, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale pour autant que l'acte n'est pas visé dans tous ses éléments. Si l'énumération des articles risque de devenir trop longue, une solution intermédiaire consiste à ajouter à la suite de l'intitulé de l'acte visé les termes « , et notamment son (ses) article(s) ... », en indiquant le ou les principaux articles en cause.

Au dernier visa, il faut mettre une virgule entre le ministre proposant et l'indication de la délibération du Gouvernement en conseil afin d'écrire :

« Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement, et après délibération du Gouvernement en conseil ; »

Article 3

Conformément aux observations préliminaires, il faut écrire au point 1 de l'énumération « cinquante arbres » et « quatre cent arbres ».

Article 5

Au point 1, alinéa 1^{er}, à la fin de la première phrase, il est indiqué d'écrire pour garantir une meilleure lisibilité « l'article 16, point 2, l'article

18, point 3, l'article 20, points 1 et 2, l'article 22, point 1 et l'article 25, point 2 ». À l'alinéa 2, en vertu des observations préliminaires, il y a lieu d'écrire « cinq ans ».

Au point 2, conformément aux observations préliminaires, il convient d'écrire « cent unités ».

Article 8

Au point 1, conformément aux observations préliminaires, il y a lieu d'écrire « cinq ans ».

Article 9

Conformément aux observations préliminaires, il convient d'écrire « deux unités ».

Article 10

Conformément aux observations préliminaires, il faut écrire au point 3, alinéa 1^{er}, « cinq années », et au point 4 « vingt-quatre heures ».

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire au point 3 « annexe I, point 1, alinéa 3 » et de supprimer au point 4 la deuxième virgule suite aux termes « article 7 ».

Article 11

Au point 1, il est indiqué d'écrire « loi précitée du 19 janvier 2004 » et non pas « loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée ».

Article 12

Au point 2, il convient d'écrire « Département de l'agriculture » et « Département de l'environnement ».

Article 13

Au point 1, il est indiqué d'écrire « loi précitée du 19 janvier 2004 » et « Département de l'environnement ».

Par ailleurs, l'alinéa 2 du point 1 est une disposition transitoire et à transférer en tant que telle sous un chapitre spécifique à la fin du texte sous avis.

Article 18

Au point 3, conformément aux observations préliminaires, il y a lieu d'écrire « cinq ans ».

Article 24

Le libellé du paragraphe 7 en projet dans sa forme actuelle est dépourvu de sens et devrait être soit supprimé, soit adapté.

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il faut écrire « règlement grand-ducal précité du 19 avril 2012 ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, il convient d'écrire « ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ».

Article 31

Au paragraphe 3, alinéa 4, il y a lieu de remplacer les mots « alinéa précédent » par les termes « alinéa 3 », 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.

Au paragraphe 5, deuxième tiret, il faut laisser un espace entre « 170 » et « kg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes