

Projet de règlement grand-ducal

instituant des régimes d'aides en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement

Avis du Conseil d'État

(14 mars 2017)

Par dépêche du 13 juillet 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, d'une fiche financière ainsi que de l'avis de la Chambre d'agriculture.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique trouve sa base légale dans la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, plus particulièrement en ses articles 45 et 47, et dans les règlements communautaires ayant servi de base à l'élaboration de la prédite loi.

Le projet de règlement sous avis établit les régimes d'aide pour l'agriculture biologique, la mise en prairie des vaches laitières en lactation, l'agriculture extensive et les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, la diversification des cultures arables, le maintien et l'entretien des vergers traditionnels, la gestion extensive des bordures des champs, la mise en place de bandes culturales extensives, l'entretien des haies, la protection des races locales menacées, la lutte biologique contre le ver de la grappe, ainsi que les dispositions administratives et de contrôle de ces régimes.

Le Conseil d'État renvoie à son avis n° 51.281 du 19 janvier 2016 à l'égard du projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales, devenue la prédite loi du 27 juin 2016, où il avait retenu que « le Conseil d'État regrette que les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée le texte européen de base. Etant donné que la politique agricole commune est rigoureusement encadrée par le droit de l'Union européenne, le Conseil d'État présume que toutes les mesures de soutien et d'aide proposées dans la loi en projet trouvent le cadrage normatif essentiel dans les textes européens. »

Le Conseil d'État rappelle qu'en matière d'aides financières étatiques, érigée en matière réservée à la loi par les articles 99 et 103 de la Constitution, une délégation du pouvoir réglementaire à un membre du Gouvernement est exclue, et ce en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la

Constitution. Or, dans le texte lui soumis, le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal autorise à plusieurs reprises le ministre à prendre des mesures réglementaires qui vont même jusqu'à déroger aux dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État se doit d'émettre ses réserves à ce procédé, qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Certaines dispositions du texte en projet permettent au ministre compétent de déroger par décision individuelle aux prescriptions y figurant, voire d'y ajouter des conditions supplémentaires. De par l'article 46 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales formant la base légale du projet sous examen, il revient au Grand-Duc de préciser « les conditions à respecter par les demandeurs d'aides ». Il n'appartient dès lors pas à un ministre de déroger, en matière réservée à loi, aux conditions fixées par règlement grand-ducal. De telles dérogations risquent encore d'avoir pour conséquence la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Il y a lieu d'indiquer d'une manière concrète le règlement grand-ducal auquel il est renvoyé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, deuxième tiret, ou d'indiquer l'article précis de la loi de base qui sert de base au règlement grand-ducal y référencié.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État constate que pour l'octroi des aides prévues aux chapitres 6 et 10 du projet de règlement grand-ducal sous avis, il est prévu qu'un « gestionnaire de terres » doit remplir certaines conditions pour obtenir l'aide financière y spécifiée. Le Conseil d'État renvoie à son premier avis émis à propos du projet de loi ayant abouti à la loi du 27 juin 2016, dans lequel il avait retenu qu'au niveau national la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée. Dès lors, les règlements grand-ducaux pris en exécution de la prédite loi doivent se limiter à la pure application de celle-ci. Or, l'article 2 de la loi définit de façon précise les personnes physiques et morales qui sont visées par la loi. Les « gestionnaires de terre » n'y sont pas prévus, et le texte sous avis étend indûment la loi de base et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État demande la suppression de l'alinéa 1^{er} du point 1, comme étant superfétatoire, les règlements communautaires énumérés étant d'application directe.

Articles 4 à 9

Sans observation.

Article 10

Cet article introduit le régime d'aide visant à encourager la réduction des fertilisants azotés dans certaines cultures arables dans les zones Eau et Nature. Au point 3 du paragraphe 2, les auteurs renvoient, pour déterminer les plantes servant à une culture dérobée, à « des variétés communiquées par le ministre ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne les actes ministériels à caractère réglementaire.

Article 11

Le point 3 de la disposition sous avis indique que la détermination des reliquats d'azote a lieu selon la méthode N-min. Ensuite, il permet au ministre de prévoir, par un acte réglementaire, pour une année déterminée des limites plus élevées afin de tenir compte des conditions climatiques. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 12

Dans l'article sous avis les auteurs se réfèrent au « Gutland » et à l'Oesling ». Afin d'éviter des discussions avec le milieu concerné, le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à des définitions précises de ces deux régions.

Article 13

Au point 1^{er} de la disposition sous avis les auteurs permettent au ministre d'ajuster par un acte réglementaire le taux d'une espèce de légumineuse dans le mélange semé « si l'évolution des pratiques agricoles l'exige et à condition que l'efficacité de la mesure ne soit pas compromise ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Articles 14 à 16

Sans observation.

Article 17

Au vu du commentaire des articles, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « fixes » au paragraphe 2 par le terme « déterminées ».

Article 18

Concernant le point 2 permettant au ministre de déterminer par un acte réglementaire les variétés pouvant servir à la culture dérobée, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves à l'égard de la disposition sous avis.

Articles 19 à 21

Sans observation.

Article 22

Au point 6 les auteurs renvoient à un règlement ministériel tandis qu'au point 13 le ministre peut prescrire des conditions supplémentaires comme l'ébousage ou le passage au rouleau lorsqu'il y va de l'extensification des prairies. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves à l'égard des dispositions sous rubrique.

Au point 13 de l'article 22 sous examen, il est encore prévu que « le ministre peut, dans des cas exceptionnels, notamment suite aux dégâts causés par le gibier, autoriser le renouvellement » des prairies. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen, qui n'est pas assortie d'un minimum de critères, et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de supprimer le terme « notamment ».

Articles 23 et 24

Sans observation.

Articles 25 et 27

Les articles 25 et 27 prévoient que le ministre peut, par un acte réglementaire, avancer la date limite à partir de laquelle le fauchage et le pâturage sont interdits. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à nouveau à ses considérations générales.

Article 26

Sans observation.

Article 28 (26 selon le Conseil d'État)

Au point 3 de la disposition sous avis, il est permis au ministre, par le biais d'un acte réglementaire, de « fixer le mélange à utiliser pour l'établissement des prairies et notamment limiter la part de légumineuses et la part de certaines espèces de graminées. » Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves à l'égard de la disposition sous avis.

Au point 4 de la disposition sous avis, il est permis au ministre de déroger au principe fixé au paragraphe 1^{er} du point 4 de l'article sous avis et de définir la surface minimale de prairies et pâturages temporaires et permanents en fonction des cultures cultivées dans le passé sur les parcelles cédées. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves à l'égard de la disposition sous avis.

Article 29

Au point 3 de la disposition sous avis, le ministre pourra encore déroger au principe fixé à l'article 28, point 1. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves à l'égard de la disposition sous avis.

Articles 30 à 31

Sans observation.

Article 32

Au paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, il est prévu que le ministre peut imposer à l'agriculteur qui n'est pas propriétaire d'un épandeur à tuyaux traînés ni d'injecteur de prévenir vingt-quatre heures avant l'épandage l'Administration des services techniques de l'agriculture. Le Conseil d'État s'interroge quant à la plus-value de cette disposition, vu qu'aucune sanction n'est prévue si l'agriculteur ne respecte pas cette obligation d'information. Par ailleurs, selon quels critères le ministre décidera quel agriculteur devra prévenir l'Administration des services techniques de l'agriculture, et quel autre ne le devra pas ?

Article 33

Il y a lieu d'indiquer l'intitulé exact du règlement grand-ducal auquel il est renvoyé.

Articles 34

Sans observation.

Article 35

Au point 4 de la disposition sous avis il est permis au ministre en principe de déroger à l'interdiction de la conversion des prairies et pâturages. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet ses réserves par rapport à cette disposition.

Articles 36 à 40

Sans observation.

Article 41

Au point 5, il est permis au ministre de déterminer une liste avec les mélanges mellifères annuels ou pluriannuels éligibles pour constituer la bande de plantes à prévoir en bordures des champs. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Articles 42 à 57

Sans observation.

Article 58

L'article 58 prévoit que l'aide s'élève à cent pour cent des frais exposés si les opérations sont exécutées sur la base d'un cahier des charges élaboré par le ministre. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales, au cas où l'acte réglementaire à prendre par le ministre fixerait des conditions supplémentaires qui dépasseraient le cadre prédéfini par le règlement grand-ducal en projet.

Articles 59 à 70

Sans observation.

Article 71

Le Conseil d'État se demande quand un engagement existant est à considérer comme « renforcé de manière significative ».

Article 72

Sans observation.

Article 73

Au point 3, il est question d'engagements « similaires ». Le Conseil d'État estime qu'une telle définition n'est pas suffisamment claire et peut entraîner des discussions qu'il serait préférable d'éviter à l'avance. Il demande la suppression de ce terme.

Articles 74 et 75

Sans observation.

Annexes

Les annexes I et II ne donnent pas lieu à observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu de munir la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales de sa date, qui est celle du 27 juin 2016.

Les articles sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et en caractères gras, suivis d'un point et non soulignés :

Art. 1^{er}. ...

Art. 2. ...

Art. 3. ...

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. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Préambule

Au troisième visa, il faut insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte, étant donné que la loi dont question a déjà fait l'objet de modifications depuis sa mise en vigueur.

Le sixième visa est à terminer par un point-virgule et non pas par un point.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il faut écrire le chiffre « 10 » en toutes lettres, pour lire « dix ans ».

Au paragraphe 2, premier tiret (point 1 selon le Conseil d'État), il convient d'écrire « paragraphe 1^{er} ».

Article 2

Il faut écrire le chiffre « 5 » en toutes lettres, pour lire « cinq ans ».

Article 3

Il convient d'écrire le chiffre « 65 » en toutes lettres, pour lire « soixante-cinq ans ».

Article 5

Pour ce qui est de la notion « fruiticulture/viticulture », il y a lieu de souligner que les symboles tels que les barres obliques sont à omettre dans les textes normatifs. Les barres obliques peuvent être remplacées par les termes « et » ou « ou ».

Article 6

Au paragraphe 2, points 4 et 5, les chiffres « 7 » et « 2 » sont à écrire en toutes lettres.

Article 7

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « au titre de l'article 6, paragraphe 2, point 5 ».

Article 10

Au point 9, il faut insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte, étant donné que le règlement grand-ducal dont question a déjà fait l'objet de modifications depuis sa mise en vigueur.

Au point 11, il y a lieu de lire « l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008 ».

Article 14

Au paragraphe 2, il y a lieu de lire « l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008 ».

Article 16

Il faut écrire « paragraphe 1^{er} » à trois reprises.

Article 22

Au point 6, alinéa 1^{er}, il faut écrire « 1^{er} avril ».

À l'endroit du point 6, alinéa 2, il faut omettre de passer à la ligne après la première phrase. Cette observation vaut également pour le point 7.

Aux points 10, 11, 12 et 13, il y a lieu d'insérer un espace entre les points énumératifs et le dispositif.

Article 28

Au point 1, il y a lieu d'écrire « trois années » et « cinq dernières années ». En effet, les nombres s'écrivent en toutes lettres.

Article 29

Au point 2, il y a lieu d'écrire « deux années » à trois reprises.

Article 33

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'insérer les dates finalement retenues respectivement pour la loi et le règlement grand-ducal dont question.

Article 35

Au point 1, il y a lieu d'écrire « cinq cultures ».

Article 37

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire respectivement « dix arbres » et « cinquante arbres ».

Article 41

Au point 5, alinéa 3, il y a lieu d'écrire « trois ans ».

Article 49

Il est indiqué de remplacer le terme « modifiée » par « précitée » pour lire :

« [...] conformément à l'article 55 de la loi précitée du 19 décembre 2008 ».

Article 55

Au point 6, il y a lieu d'écrire les nombres en toutes lettres, respectivement « un équin », « trois bovins » et « cinq ovins ».

Article 57

Les termes entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs.

Article 62

Par souci de clarté, il convient d'insérer l'adjectif « européenne » entre les mots « Commission » et « déclarant ».

Article 64

A l'endroit de l'alinéa 4, il faut écrire « cinq ans » et « sept ans ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de mentionner l'intitulé complet du règlement grand-ducal dont question qui se lira comme suit :

« règlement grand-ducal modifié du 26 août 2009 instituant un régime d'aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace nature ».

Article 66

À l'endroit du paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'insérer l'adjectif « précité » entre « règlement grand-ducal » et la date de ce dernier.

Article 67

Au paragraphe 1^{er}, il faut insérer une virgule après les chiffres « 4 » et « 2 ».

Au paragraphe 2, il faut écrire « Chambre d'agriculture » avec une lettre « a » minuscule. Il faut encore écrire « ministre » avec une lettre « m » minuscule à trois reprises.

Finalement, la fin d'une énumération est caractérisée par un point final. Dès lors, il convient de rajouter un point après « agriculture ».

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il est indiqué d'ajouter une virgule après le mot « empêchement ».

Article 68

À l'endroit du paragraphe 2, alinéas 2 et 3, il faut écrire « quatre années » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, il faut écrire « paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 69

À l'endroit du paragraphe 1^{er}, il faut veiller à insérer la date finalement retenue pour le règlement grand-ducal dont question.

Article 70

Au paragraphe 2, septième tiret, l'expression « de façon grave » est à omettre. En effet, les textes normatifs ne prévoient pas de gradations.

Article 73

Au paragraphe 2, il faut écrire « paragraphe 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mars 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes