

Projet de règlement grand-ducal

instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural

Avis du Conseil d'État

(27 juin 2017)

Par dépêche du 3 mars 2017, 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 la ministre de l'Environnement. 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 d'agriculture a été demandé, mais n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à remplacer le règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier, alors qu'une des lois servant de base à ce règlement grand-ducal était la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, abolie par la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Par ailleurs, les auteurs expliquent qu'ils entendent ajouter, comme base légale du texte sous avis, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. D'autres arguments ayant conduit au dépôt du projet de règlement grand-ducal sous avis sont la publication du nouveau cadastre des biotopes en 2014 et les expériences acquises sur base du texte du règlement grand-ducal existant en la matière.

Le Conseil d'État renvoie à son avis n° 49.712 du 12 juin 2012, émis à l'égard du projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier devenu le prédit règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 où il avait retenu ce qui suit: « Le « ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement » est cité vingt fois dans le texte, tandis que les subventions sont accordées par le ministre ayant dans ses attributions l'agriculture, responsable aussi pour conclure les conventions avec les bénéficiaires des aides visées. Interviennent aussi l'Administration de la nature et des forêts, l'Administration des services techniques de l'agriculture, l'unité de contrôle du Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural, les syndicats des parcs naturels et syndicats de communes et, sous certaines conditions, les associations

agréées selon la loi du 19 janvier 2004¹ précitée. Le Conseil d'État conseille vivement aux auteurs de reprendre les autorités, à l'instar du règlement grand-ducal du 25 novembre 2011² précité, sous un article spécifique et d'y préciser leurs compétences respectives. Il est à espérer que les phases consultatives, décisionnelles, exécutives et de contrôle se suivent de manière harmonieuse. »

Dans le texte sous avis, le Conseil d'État relève que les auteurs n'ont guère changé leur approche adoptée dans le prédit règlement du 10 septembre 2012.

Les auteurs du texte sous avis disent encore procéder à certaines adaptations des montants des primes à accorder, à améliorer la cohérence avec les mesures dites « agro-environnementales », la mise en œuvre et la contrôlabilité des mesures sur le terrain. Dans ce contexte l'épandage de fertilisants et le recours à des pesticides seront interdits dans les zones à protéger, afin de mieux protéger oiseaux et habitats naturels.

Observations d'ordre général

L'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose que les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français, tout en précisant que, lorsque ces actes sont accompagnés d'une traduction, seul le texte français fait foi. Il en découle que dans le projet de règlement sous avis chaque élément du dispositif et les annexes qui en font partie intégrante, doivent s'énoncer en français et peuvent, le cas échéant, être accompagnés des traductions latines et allemandes.

En ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé d'utiliser la nomenclature figurant dans l'arrêté portant constitution des ministères, en vigueur au moment de l'élaboration d'un acte normatif. Partant, il est proposé de s'en tenir à la nomenclature employée dans l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères et d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions » à la place de « Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement ».

Le Conseil d'État tient, par ailleurs, à relever que les annexes faisant partie intégrante du règlement en projet sont destinées à contenir des précisions à caractère technique. Elles ne doivent pas comporter de prescriptions qui n'ont pas leur assise dans le dispositif même, ni de dispositions à caractère général ou dérogatoires non encore énoncées dans le dispositif.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

¹ Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

² Règlement grand-ducal du 25 novembre 2011 portant application au Grand-Duché de Luxembourg du régime de paiement unique, de la conditionnalité et du système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre de la politique agricole commune.

Article 2

Les auteurs excluent du régime d'aides sous rubrique les « exploitations en difficulté ». Cette terminologie n'est expliquée d'aucune manière, de sorte que l'on peut imaginer les difficultés les plus diverses, ne présentant aucun lien avec les mesures financières envisagées. Pourquoi serait-il possible, sur base du texte sous avis, de refuser l'admission aux aides prévues à une exploitation en difficultés financières ? Le Conseil d'État demande soit la formulation de la définition de la terminologie employée, soit la suppression pure et simple de ces termes.

Article 3

Au point 1, lettre a), deuxième tiret, il y a lieu de se référer au « Plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 et ayant trait à sa première partie intitulée « Stratégie nationale Biodiversité », approuvé par le Gouvernement en conseil du 11 mai 2007 ».

Articles 4 à 6

Sans observation.

Article 7

L'alinéa 2 de la disposition sous rubrique spécifie que « toutes les conditions de l'article 3, 1, b) ne doivent pas être réunies pour être éligibles pour les programmes du présent article ». Aux yeux du Conseil d'État, les exploitants auraient ainsi le choix de remplir une ou plusieurs desdites conditions pour bénéficier des programmes en question. Si l'intention des auteurs est d'exiger le respect d'au moins une des conditions prévues pour déterminer l'éligibilité, alors l'alinéa 2 devra être libellé comme suit :

« Au moins une des conditions prévues à l'article 3, point 1, lettre b) doit être remplie pour bénéficier des programmes du présent article. »

Articles 8 à 13

Sans observation.

Article 14

La disposition sous revue précise les compétences et attributions des différentes administrations intervenant dans le contexte du projet sous avis.

Article 15

Le paragraphe 2 prévoit que l'exploitant ou le gestionnaire de fonds en milieu rural qui souhaite obtenir les aides y visées doit obligatoirement signer une convention de gestion avec les ministres compétents.

Le Conseil d'État émet des réserves par rapport à l'instrument de la convention dite de gestion pour les raisons suivantes. S'agissant d'un régime d'octroi de subventions publiques à des opérateurs privés dans le secteur agricole, octroi lié au respect de certaines conditions, l'instrument de l'acte administratif unilatéral est plus indiqué que celui de la convention.

L'on conçoit d'ailleurs difficilement que le contrat à conclure fasse l'objet de négociations entre parties et il constituera en réalité un contrat d'adhésion. En cas de méconnaissance des obligations contractées par le bénéficiaire du soutien financier, le régime traditionnel de la responsabilité contractuelle s'appliquera. Le « cocontractant » public devra agir devant le juge civil et ne pourra mettre un terme au versement des soutiens financiers qu'au titre de l'exception d'inexécution des obligations contractuelles. L'instrument de l'acte administratif est non seulement plus cohérent avec le régime d'octroi d'aides publiques, mais encore plus efficace au niveau du respect des conditions prévues.

Aussi le Conseil d'État propose-t-il de retenir la solution de l'octroi de l'aide par acte administratif lié au respect de conditions. Le Conseil d'État relève que cette solution s'inscrirait dans la logique de celle à la base du règlement grand-ducal précité, du 25 novembre 2011 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, du régime de paiement unique, de la conditionnalité et du système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre de la politique agricole commune

Articles 16 et 17

Sans observation.

Article 18

Compte tenu des observations faites à l'article 15, le paragraphe 1^{er} ne fait pas état de nouveaux engagements à remplir par les demandeurs d'aides au-delà de ce qui est prévu par les conventions de gestion ou, si le Conseil d'État est suivi par les auteurs, par les actes administratifs. Le demandeur étant donc tenu de fournir les renseignements et documents nécessaires, il y a lieu de libeller le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Le demandeur doit :

a) fournir les renseignements et documents jugés nécessaires ... »

Article 19

Sans observation.

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, l'emploi du terme « sanction » est inapproprié dans l'optique d'un régime conventionnel puisqu'il ne s'agit pas d'une sanction au sens de l'article 14 de la Constitution, mais d'une clause pénale conventionnelle.³ Le concept est toutefois indiqué dans une logique de droit administratif.

Articles 21 à 24

Sans observation.

Annexes

Le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre général.

³ Cour constitutionnelle, arrêt du 30 janvier 2004, n° 19/04 (Mém. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304).

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les articles sont numérotés en chiffres arabes et en caractères gras, suivis d'un point. Le texte de l'article commence dans la même ligne.

Exemple : **Art. 1^{er}**

Art. 2. ...

Art. 3. ...

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. Pour caractériser des énumérations, il convient de recourir à des subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi du symbole « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

La tournure « du présent règlement » à la suite de l'article ou du paragraphe visés peut être omise pour être superfétatoire.

Pour des raisons d'ordre orthographique, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Protection de l'environnement dans ses attributions », « Administration de la nature et des forêts », « Administration des services techniques de l'agriculture », « Ministère de l'agriculture, de la viticulture et de la protection des consommateurs », « ministres ayant l'Agriculture et l'Environnement dans leurs attributions ».

Il faut, par ailleurs, écrire « pour cent » à la place du signe « % ».

Article 2

Dans la première phrase, il convient d'écrire « article 1^{er} » au lieu de « article 1er ».

Dans la deuxième phrase, il est indiqué d'écrire « Commission européenne » à la place de « Commission ».

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 3

Au point 1, lettre a), troisième tiret, il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, il peut être fait usage d'une formule abrégée de la dénomination du ministre visé, afin d'éviter que la répétition de celle-ci n'alourdisse excessivement le texte du dispositif et rende sa lecture moins fluide. À cet effet, il convient d'écrire « le ministre ayant

l'Environnement dans ses attributions, désigné ci-après « le ministre » ». Par la suite, il y a lieu de remplacer à travers tout le dispositif les termes « Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement » par « ministre ».

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, l'emploi de l'adverbe « ci-après » pour renvoyer à un endroit du dispositif est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « article 3, point 1, lettre b) » au lieu de « article 3, 1, b) »

Article 14

À l'alinéa 3, il est indiqué d'écrire « loi précitée du 3 août 2005 ».

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il faut écrire « 1^{er} janvier 2016 ».

Toujours au même paragraphe, il y a lieu de remplacer le mot « accordées » par celui de « allouées ». Il faut veiller à l'unité de la terminologie à travers le dispositif, en exprimant les mêmes notions par des termes identiques. L'utilisation de synonymes ou de tournures de phrase différentes pour exprimer une même idée est à éviter.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « au chapitre 2 » et « sept ans ».

Article 17

Une fois le règlement grand-ducal visé est pris, il est indiqué, aux alinéas 1^{er} et 2, pour des raisons de transparence de préciser la date dudit règlement dans le dispositif.

À l'alinéa 2, il convient de remplacer, pour les mêmes raisons que celles énoncées à l'article qui précède, le mot « accordée » par celui de « allouée ».

Article 20

Au paragraphe 3, il faut remplacer le mot « sera » par « est », étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Toujours au même paragraphe, il convient d'écrire « paragraphes 1^{er} et 2 » au lieu de « paragraphes 1 et 2 ».

Article 21

Quant aux paragraphes 2 à 4, il est renvoyé aux observations relatives à l'article précédent.

Article 22

Au paragraphe 2, il est renvoyé aux observations préliminaires d'ordre orthographique.

Article 23

Les annexes faisant de toute façon partie intégrante d'un dispositif réglementaire, les termes « qui font partie intégrante du présent règlement » sont superflus et l'article sous revue peut être supprimé.

Annexes

La structure des annexes faisant partie intégrante du règlement en projet devrait avoir un aspect uniforme et être subdivisée de telle façon que leur contenu, malgré la technicité de celui-ci, soit aussi clair que possible afin de permettre de s'y référer aisément et, le cas échéant, de les modifier facilement. À cet effet, il convient d'employer un système de numérotation et de subdivision où chacune d'elles est à numéroter et à munir d'un intitulé distinct qui doit être précis, complet et concis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 juin 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes