

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 août 2016 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

(26 novembre 2019)

Par dépêche du 12 août 2019, 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 du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 24 août 2016 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement, intégrant les modifications proposées.

L'avis de la Chambre de commerce, demandé selon la lettre de saisine, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État constate que, dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées sont distinguées par des couleurs ; il se doit, partant, de rappeler la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés »¹.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 24 août 2016 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement, comprenant différents régimes de prime étant destinés aux exploitants de surfaces agricoles, de pépinières, de vignobles et de surfaces horticoles.

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

Il tire sa base légale des dispositions de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, loi qui met en œuvre les règlements (UE) n^{os} 1305/2013² et 1306/2013³ déclarant certaines catégories d'aides, dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Sont notamment autorisées les pratiques agricoles qui « apportent une contribution favorable à l'environnement et au climat » et encouragés « les changements nécessaires à cet égard ».⁴

Les auteurs indiquent à l'exposé des motifs que les modifications à apporter au règlement grand-ducal précité du 24 août 2016 « constituent la première étape sur le chemin vers une interdiction d'utilisation de la substance active "glyphosate" ».

Les auteurs indiquent encore vouloir opérer une distinction entre les agriculteurs et viticulteurs, d'une part, et les arboriculteurs, d'autre part. Les agriculteurs et viticulteurs qui feraient le choix de ne pas utiliser de glyphosate bénéficieraient d'une prime spécifique : la prime des agriculteurs s'élèverait à 30 euros par hectare de terres arables et par année culturale et celle des viticulteurs, à 100 euros par hectare de terres arables et par année culturale. Pour les arboriculteurs, l'interdiction du glyphosate prend la forme d'une condition supplémentaire à l'octroi de la prime de base.

Le Conseil d'État rappelle que le règlement grand-ducal en projet ainsi que le règlement grand-ducal précité du 24 août 2016 régissent l'octroi de primes et ont pour seul objet de subordonner l'octroi de ces primes à certaines conditions. En aucun cas, ces règlements ne sauraient édicter des interdictions générales et absolues d'utilisation de certaines substances. En effet, le cadre législatif relatif à l'utilisation du glyphosate est constitué par les dispositions du règlement (CE) n^o 1107/2009⁵, du règlement d'exécution (UE) 2017/2324⁶, et au Luxembourg, de la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques. En vertu du règlement d'exécution (UE) 2017/2324, l'approbation de la substance active « glyphosate » arrive à expiration le 15 décembre 2022.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les auteurs entendent insérer un article 11*bis* selon lequel l'utilisation de la substance active « glyphosate » est « interdite » pour les exploitants

² Règlement (UE) n^o 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^o 1698/2005 du Conseil, tel que modifié.

³ Règlement (UE) n^o 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^o 352/78, (CE) n^o 165/94, (CE) n^o 2799/98, (CE) n^o 814/2000, (CE) n^o 1200/2005 et n^o 485/2008 du Conseil, tel que modifié.

⁴ Article 28, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) n^o 1305/2013 précité.

⁵ Règlement (CE) n^o 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil ;

⁶ Règlement d'exécution (UE) 2017/2324 de la Commission du 12 décembre 2017 renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) n^o 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n^o 540/2011 de la Commission.

relevant de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 24 août 2016. Il est énoncé à la seconde phrase qu'il s'agit d'une « condition facultative ». Le Conseil d'État relève le caractère inconciliable des termes employés, une « interdiction » catégorique ne pouvant prendre la forme d'une « condition facultative ». Dans la mesure où les auteurs entendent octroyer une compensation aux exploitants volontaires, le Conseil d'État demande de prévoir une disposition selon laquelle la non-utilisation volontaire du glyphosate donne lieu au paiement d'une prime spécifique dont le montant est fixé à l'article 15, paragraphe 5, du règlement à modifier.

Il est encore énoncé à la seconde phrase que la condition facultative, ou en d'autres termes, l'« interdiction » s'applique jusqu'au retrait de l'autorisation de la substance « glyphosate », c'est-à-dire jusqu'au moment de son interdiction au niveau européen. Il n'y a donc pas lieu de conférer un caractère temporaire à la « condition », mais à la « prime » octroyée en compensation. Il convient à cette fin d'introduire des mesures transitoires dans l'acte à modifier.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'État relève une contradiction entre le paragraphe 2, que les auteurs entendent remplacer à l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 24 août 2016, et le paragraphe 1^{er} du même article. En effet, le paragraphe 1^{er} énonce que les « différentes mesures s'appliquent sur une même parcelle viticole pendant toute la période de l'engagement ». Le paragraphe 2 dans sa teneur proposée dispose quant à lui que les « mesures ne peuvent pas être cumulées pour une même parcelle ». Si différentes mesures viennent à s'appliquer pour une même parcelle, comment ces mesures pourraient-elles ne pas se cumuler ? Il conviendrait de disposer, si telle est bien l'intention des auteurs, que les différentes primes pour mesures facultatives ne peuvent être cumulatives, étant seul admis le cumul de la prime pour non-utilisation volontaire du glyphosate avec une autre mesure facultative.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Articles 7 et 8

Les articles sous revue s'appliquent aux arboriculteurs et constituent le pendant des articles 1^{er} et 3 du règlement grand-ducal en projet. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}.

Articles 9 à 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il convient de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe 1 ».

Préambule

Le onzième visa relatif à la consultation de la Chambre d'agriculture est à adapter au cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le terme latin « bis » est à écrire en caractères italiques.

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. De plus, il y a lieu de fermer les guillemets à la fin de l'article à insérer.

Article 3

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à la phrase liminaire « L'article 18, point 2, deuxième phrase, du même règlement, est modifié comme suit : ».

Article 4

À la phrase liminaire, il y a lieu d'accorder le terme « remplacé » au genre masculin. Cette observation vaut également pour l'article 5.

Article 9

Au point 1^o, le texte à insérer est à entourer de guillemets.

En ce qui concerne le point 2^o, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

Article 10

Au point 3^o, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 12

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 12.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, et Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 26 novembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu