

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques

Avis du Conseil d'État

(25 février 2020)

Par dépêche du 30 septembre 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 étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 décembre 2019.

Considérations générales

Les agriculteurs situés dans des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques bénéficient d'une indemnité compensatoire accordée annuellement par hectare de surface agricole. Elle vise à indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée. Cette indemnité est prévue par les articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 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° 1698/2005 du Conseil, tel que modifié.

L'article 44 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales prévoit le principe de cette indemnité, accordée dans les conditions et limites prévues aux articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 précité, et renvoie à un règlement grand-ducal pour les modalités de son application.

Le règlement grand-ducal en projet tire sa base légale de l'article 44 de la loi précitée du 27 juin 2016 et vise à fixer les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques.

La délimitation des zones pouvant bénéficier de l'indemnité compensatoire est fixée par les États membres et indiquée dans leurs programmes de développement rural. Dans son programme de

développement rural 2014-2020, le Grand-Duché de Luxembourg avait initialement reconduit la zone prévue dans son programme de développement rural 2007-2013, en accord avec les dispositions de l'article 31, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1305/2013. La zone avait été définie en vertu des dispositions du règlement (CE) n° 1698/2005¹ qui prévoyait la création de zones défavorisées. La quasi-totalité du territoire luxembourgeois bénéficiait de la classification en zone défavorisée, à l'exception de la zone viticole, de la commune d'Esch-sur-Alzette et de l'agglomération de la ville de Luxembourg. Cette prolongation de la classification de la zone a été permise jusqu'en 2018 et mise en œuvre par le règlement grand-ducal modifié du 17 février 2017 fixant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones défavorisées.

La période de prolongation étant arrivée à son terme, le Grand-Duché a modifié son programme de développement rural 2014-2020 à compter de l'année 2019 et délimite de nouvelles zones, soit en zones soumises à des contraintes naturelles, soit en zones soumises à d'autres contraintes spécifiques. L'intégralité du territoire se trouve ainsi donc couverte, les zones qui ne sont pas classées comme étant soumises à des contraintes naturelles étant classifiées en zones soumises à d'autres contraintes spécifiques.

La nouvelle méthode de délimitation s'accompagne de modifications aux conditions d'éligibilité du régime ainsi que d'un nouveau calcul de l'indemnité.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est superfétatoire d'indiquer que l'indemnité compensatoire est soumise aux dispositions du règlement (UE) n° 1305/2013 et du règlement en projet, une telle indication résultant clairement de l'article 44 de la loi précitée du 27 juin 2016. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression du paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 2 mentionne en sa première phrase que « l'ensemble du territoire » est « désigné respectivement zone soumise à des contraintes naturelles ou zone soumise à d'autres contraintes spécifiques ». Aux yeux du Conseil d'État, une telle affirmation est cependant imprécise : en effet, certaines zones du territoire sont classées comme zones soumises à des contraintes naturelles alors que d'autres sont classées comme zones soumises à d'autres contraintes spécifiques, l'ensemble du territoire n'étant ni l'un ni l'autre exclusivement. Le Conseil d'État demande dès lors que la disposition soit reformulée de manière à faire ressortir clairement que les zones soumises à des contraintes naturelles et les zones soumises à d'autres contraintes spécifiques couvrent l'intégralité du territoire luxembourgeois et bénéficient de la même indemnité compensatoire octroyée suivant les mêmes montants et conditions.

Article 2

¹ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

L'article sous examen prévoit les modalités pratiques de demande et d'octroi de l'indemnité. Pour les besoins de la clarté du texte et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande que la mention de la demande de paiements à la surface soit assortie de la référence au texte la prévoyant, pour écrire :

« la demande de paiements à la surface visée à l'article 1^{er}, point 5, du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural ».

Article 3

L'article sous examen définit les surfaces agricoles qui se trouvent éligibles à l'indemnité compensatoire. Le point 1 visant à exclure les services agricoles définis à l'article 4, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural, est superfétatoire. En effet, la phrase liminaire ne vise de toute façon que les surfaces visées aux articles 2, 3 et 4, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2015, de sorte qu'il n'est nullement besoin d'exclure explicitement les surfaces visées à l'article 4, paragraphe 2, de ce même règlement. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression du point 1.

Article 4

L'article sous examen énumère les conditions à remplir par l'« exploitant agricole ». Il met en œuvre les conditions de l'article 31, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 qui dispose que « [l]es paiements sont accordés aux agriculteurs qui s'engagent à exercer leur activité agricole dans les zones désignées en vertu de l'article 32 et qui sont des agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013, tel qu'il s'applique dans l'État membre concerné. » Aussi, l'article sous examen énumère-t-il dans ses points 1, 2 et 3, trois conditions cumulatives.

À titre liminaire, le Conseil d'État demande aux auteurs d'employer le terme « agriculteur » et non pas ceux d'« exploitant agricole », dans un souci d'uniformité avec les termes employés par la législation européenne et luxembourgeoise.

Aux termes du point 1, l'agriculteur doit exercer une activité agricole au sens du règlement (UE) n° 1307/2013² et du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune. Dans la mesure où ce règlement grand-ducal assure la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1307/2013 précité, le renvoi aux dispositions du règlement européen est superfétatoire. Cependant, le Conseil d'État demande

² Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, tel que modifié.

aux auteurs d'indiquer que l'activité agricole se situe dans une zone soumise à des contraintes naturelles ou dans une zone soumise à d'autres contraintes spécifiques, tel que déterminé dans les conditions de l'article 1^{er} du règlement en projet.

Le point 2 impose à l'agriculteur d'être un agriculteur actif au sens de l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2015.

Le point 3 lui impose de s'« engager » à respecter les exigences de la conditionnalité. Outre le fait qu'il ne suffit pas uniquement de s'engager à respecter ces exigences, mais bien de les respecter, le Conseil d'État demande, dans un souci de sécurité juridique, d'assortir la mention des exigences de la conditionnalité par un renvoi au texte national les définissant.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, les termes « exploitant agricole » sont à remplacer par celui d'« agriculteur ». Par ailleurs, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, le Conseil d'État demande qu'il soit fait mention de la demande de paiements à la surface « visée à l'article 1^{er}, point 5, du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural ».

Le Conseil d'État relève par ailleurs que le principe d'un montant minimum de 100 euros pour le versement de l'aide, tel qu'il est prévu par le paragraphe 2, entre en contradiction avec les dispositions du règlement (UE) n° 1305/2013, qui prévoit, non pas un paiement minimum global de 100 euros, mais un minimum de 25 euros par hectare. Partant, le Conseil d'État exige la suppression du paragraphe 2 de l'article sous examen.

Il est de manière subsidiaire relevé que, dans un souci de cohérence, il convient de viser l'« indemnité compensatoire » de préférence à l'« aide ».

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen est à reformuler pour indiquer que l'indemnité compensatoire est soumise aux conditions du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural, et non pas, tel qu'il ressort du libellé en projet, que le règlement grand-ducal en question s'applique au régime de l'indemnité compensatoire. Par ailleurs, dans la mesure où le règlement en projet fixe les modalités de mise en œuvre de l'« indemnité compensatoire », ces termes sont à employer de préférence à celui d'« aide ».

Article 9

L'article sous examen prévoit l'application du règlement en projet à l'indemnité compensatoire « à allouer à partir de l'année 2019 ». Or, une telle formulation prête à croire que le règlement en projet s'applique aux indemnités payées en 2019, et donc dues au titre de l'année 2018. Par conséquent, le Conseil d'État demande la reformulation de l'article sous examen afin de faire ressortir clairement que le règlement en projet s'applique à l'indemnité compensatoire à allouer « au titre » de l'année 2019 et des années subséquentes.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Au vu du nombre peu important d'articles du règlement grand-ducal en projet sous avis, le Conseil d'État demande de faire abstraction de la subdivision en chapitres, celle-ci n'étant pas justifiée.

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « tel que modifié » après l'intitulé de celui-ci.

La forme abrégée du terme « numéro » est à faire suivre d'une espace, pour écrire, par exemple, « règlement (UE) n° 1305/2013 ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...). 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.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c)...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « point ».

Préambule

Les actes sont à indiquer au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes. Par conséquent, les visas relatifs aux lois nationales sont à faire figurer après les visas des règlements européens.

Au premier visa, il convient de noter qu'il est d'usage de viser le ou les articles pertinents plutôt que le groupement d'articles. Par ailleurs, une virgule est à ajouter avant les termes « et notamment [...] ».

Au deuxième visa, l'intitulé de la loi est à reproduire tel que publié officiellement. Par conséquent, il convient d'écrire « service d'économie rurale » avec une lettre « s » initiale minuscule.

Au huitième visa, il n'est pas indiqué de se référer à une décision de l'Union européenne, étant donné que celle-ci ne peut servir de fondement légal au futur règlement grand-ducal. Il y a dès lors lieu de faire abstraction du huitième visa.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu de supprimer le terme « de » entre la conjonction « et » et la préposition « du » pour écrire correctement « [...] et du Développement durable ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il convient d'écrire :

« [...] à l'article 32, paragraphe 1^{er}, lettres b) et c), du règlement (UE) n° 1305/2013 précité [...]. »

Article 3

Au point 1, le terme « précité » est à placer avant la date du règlement grand-ducal en question, pour écrire « règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2015 ».

Article 10

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. 10.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] 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 21 votants, le 25 février 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente

s. Agny Durdu