

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal du 24 mai 2017 instituant des régimes d'aide en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2020)

Par dépêche du 24 septembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du 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 note explicative justifiant le caractère urgent du projet, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal du 24 mai 2017 instituant des régimes d'aide en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement, que le règlement grand-ducal sous avis tend à modifier.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, 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 avis tend à modifier le règlement grand-ducal du 24 mai 2017 instituant des régimes d'aide en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement.

Il trouve sa base légale dans la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, plus particulièrement son chapitre 20, et dans les règlements européens ayant servi de base à l'élaboration de la prédite loi¹.

Selon les auteurs du règlement en projet, celui-ci contient des précisions et clarifications textuelles concernant le paiement d'indemnités et les signatures d'engagements qui doivent prendre effet au début de l'année culturale à venir pour l'année 2020/2021.

Concernant le cadre d'application de ce règlement, il y a lieu de renvoyer à l'avis du Conseil d'État du 19 janvier 2016 sur le projet de loi

¹ Règlements pris dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), tels que mentionnés aux considérations générales de l'avis du Conseil d'État du 19 juin 2016 sur le projet de la loi n° 6857 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (doc. parl. n° 6857⁵).

concernant le soutien au développement durable des zones rurales, devenu la loi précitée du 27 juin 2016, où était soulignée l'importance de préciser quel texte européen se trouvait à la base de chaque mesure proposée, notamment en matière de politique agricole commune qui est rigoureusement encadrée par le droit de l'Union européenne. En l'absence de précision, il ne peut qu'être présumé que toutes les mesures de soutien et d'aide proposées dans le règlement en projet trouvent le cadrage normatif essentiel dans les textes européens.

S'agissant du règlement sous revue, lequel modifie le règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017 pris en exécution de la loi précitée du 27 juin 2016 et de règlements européens s'inscrivant dans le cadre de la politique agricole commune, on peut d'autant plus regretter que les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée un tableau de concordance entre la disposition modifiée et la disposition légale ou le texte européen sur lequel elle se fonde, afin d'opérer un contrôle plus aisé de la suffisance du cadrage normatif de la mesure réglementaire, tout spécialement lorsque ces mesures interviennent dans des matières réservées à la loi formelle.

Le projet de règlement sous examen tend notamment à favoriser l'agriculture biologique en prévoyant une exception au niveau de la valeur minimale de la production standard. Une autre modification importante concerne les conditions d'allocation des aides. Le calcul et la vérification des conditions se limitent dorénavant aux seules surfaces situées sur le territoire luxembourgeois, à l'exclusion des surfaces situées dans les régions limitrophes du Grand-Duché, qui ne sont plus prises en compte.

L'urgence et la demande de traitement prioritaire du dossier sont motivées par le fait que le projet de règlement grand-ducal sous examen contient des précisions et clarifications textuelles qui sont censées prendre effet rétroactivement à partir du 1^{er} novembre 2019 et concernant l'année culturale 2019/2020. Les auteurs souhaitent que les autres dispositions modificatives du règlement en projet s'appliquent au début de l'année culturale 2020/2021, de sorte qu'une entrée en vigueur pour le 1^{er} novembre 2020 est souhaitée.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen est dénué d'apport normatif et doit par conséquent être supprimé.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen vise, entre autres, à modifier le règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017 en opérant les modifications qui suivent :

Il entend supprimer l'alinéa 1^{er} de l'article 3, paragraphe 1^{er}, lequel prévoit une condition de limite d'âge à soixante-cinq ans ainsi qu'une condition relative à la non-perception d'une pension de vieillesse pour l'octroi de l'aide.

Or, au sein du titre I^{er} intitulé « Champ d'application et définitions », l'article 2, paragraphe 3, points 3 et 4, de la loi précitée du 27 juin 2016 exclut précisément les personnes ayant plus de soixante-cinq ans ou étant bénéficiaires d'une pension de vieillesse de la définition d'« exploitants agricoles », que ce soit à titre principal ou accessoire, ce qui est une condition pour l'octroi de certains types d'aides prévues dans la loi que le règlement en projet vise à exécuter.

Par ailleurs, les aides relatives à l'agriculture biologique figurant au chapitre 2 du règlement grand-ducal qu'il est projeté de modifier, semblent être prévues en exécution de l'article 47 de la loi précitée du 27 juin 2016 (titre 2, chapitre 20), cet article précisant que seuls les exploitants agricoles au sens de l'article 2 précité de la même loi peuvent bénéficier de l'aide y prévue.

La limitation évoquée par les auteurs se trouve dans la loi de base, et la simple suppression des conditions qui limitent l'accès aux aides au niveau du règlement grand-ducal n'aura pas pour conséquence de permettre aux personnes visées de bénéficier dorénavant des aides. Seule une modification de la loi permettrait de répondre aux objectifs envisagés par les auteurs du projet sous avis.

L'article 3, paragraphe 2, point 3, est remplacé par une nouvelle disposition relative au labour des prairies permanentes dans les zones sensibles. Il est prévu que ce labour est soumis aux conditions prévues à l'article 13, point 1, 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. Les zones sensibles visées par ce paragraphe sont énumérées au point F.2.115 de l'annexe IV du règlement grand-ducal précité du 24 août 2016. Le Conseil d'État suggère de s'y référer expressément pour assurer une meilleure lisibilité du texte.

Articles 5 à 14

Sans observation.

Article 15

Le paragraphe 4, point 2, de l'article sous examen ajoute comme nouvelle condition que l'exploitant agricole doit suivre « un module de conseil en matière de protection de l'eau ». Ce module de conseil n'est pas autrement défini. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un module prévu dans le cadre du règlement grand-ducal du 17 mai 2017 portant exécution des dispositions des chapitres 17 et 18 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales et du règlement ministériel du 28 février 2020 fixant le contenu des modules de conseil dans le domaine de l'agriculture, le taux d'aide et le montant maximal de l'aide ainsi que les qualifications minimales des prestataires. Pour une meilleure

lisibilité du texte, il serait cependant préférable de rappeler qu'il s'agit d'un module de conseil prévu par les dispositions qui précèdent.

Article 16

Sans observation.

Article 17

L'article 17 du règlement sous examen entend modifier l'article 38 du règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017.

Il vise, d'une part, à substituer, en son point 1, alinéa 1^{er}, le terme « herbicides » aux termes « produits phytopharmaceutiques »².

La notion d'« herbicide » est moins large que celle de « produits phytopharmaceutiques » – dont on trouve la définition dans la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques –, le premier produit n'étant destiné qu'à lutter contre les adventices, alors que les « produits phytopharmaceutiques » étendent la protection à tous les organismes nuisibles (champignons, parasites, insectes, etc.).

Les auteurs du règlement en projet précisent qu'il y a lieu de corriger une erreur de formulation : en effet, l'article 38, point 1, alinéa 2, du règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017 emploie également le terme « herbicides » et concerne l'application ponctuelle de ces derniers par référence à son alinéa 1^{er}.

Il n'est pas clair si le régime du chapitre 6, dans lequel se trouve l'article 38 du règlement à modifier, se trouve dans le cadre de l'exécution de l'article 46 ou 47 de la loi précitée du 27 juin 2016 que le règlement actuellement en vigueur exécute, car le régime de l'aide vise tant la sauvegarde de la diversité biologique que le maintien de pratiques de l'agriculture biologique.

Dans le cadre de l'article 46 de la loi précitée du 27 juin 2016, la modification projetée n'appellerait pas d'observation particulière.

Il convient de relever que, si le règlement en projet sous avis s'inscrit dans le contexte de l'agriculture biologique mentionnée au point 1 de l'article 38 du règlement à modifier, l'article 47 de la loi de base du 27 juin 2016 renvoie au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007

² Défini par la directive du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (91/414/CEE) :

« Aux fins de la présente directive, on entend par : 1. « Produits phytopharmaceutiques »

Les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives qui sont présentées sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et qui sont destinées à :

1.1. protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action, pour autant que ces substances ou préparations ne soient pas autrement définies ci-après ;

1.2. exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, pour autant qu'il ne s'agisse pas de substances nutritives (par exemple, les régulateurs de croissance) ;

1.3. assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions particulières du Conseil ou de la Commission concernant les agents conservateurs ;

1.4. détruire les végétaux indésirables ou

1.5. détruire les parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux. »

relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 dans le cadre duquel est allouée l'aide de l'article 47.

Le considérant 13 du règlement (CE) n° 834/2007 précité explique que « [l]es produits phytopharmaceutiques ne devraient être utilisés que s'ils sont compatibles avec les objectifs et principes de la production biologique ». Pour ce faire, l'article 12, lettre h), dudit règlement précise qu'« en cas de menace avérée pour une culture, des produits phytopharmaceutiques ne peuvent être utilisés que s'ils ont fait l'objet d'une autorisation d'utilisation dans la production biologique conformément à l'article 16 ». L'article 16, quant à lui, autorise une liste restreinte de produits phytopharmaceutiques en son point 1.

Toutefois, le point 4 de l'article 38 du règlement à modifier dispose que, pour l'entretien des arbres dans le cadre du chapitre 6, seul l'emploi de produits phytopharmaceutiques qui sont autorisés en agriculture biologique est possible, ceci donc conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 834/2007, auquel renvoie l'article 47 de la loi précitée du 27 juin 2016.

La modification projetée n'appelle donc pas d'observation.

L'article sous examen vise, d'autre part, à substituer, en son point 3, la condition relative à la charge herbivore minimale, cette première s'étant, selon les auteurs, révélée incontrôlable, ce qui n'appelle pas d'observation.

Articles 18 à 26

Sans observation.

Article 27

L'article sous examen tend à abroger le paragraphe 2 de l'article 53 du règlement grand-ducal à modifier. Ledit paragraphe fixe l'aide pour les haies mitoyennes à 50 pour cent « à moins que l'entretien en est assuré par un seul exploitant et de l'accord de l'exploitant ou du propriétaire de la parcelle contiguë ». Les auteurs justifient cette abrogation avec l'argument que l'aide serait toujours payée à 100 pour cent étant donné que l'entretien visé par le régime d'aide ne peut être effectué qu'en totalité. Le Conseil d'État comprend la motivation des auteurs, mais se demande si cette abrogation ne risque pas de donner lieu à des abus, deux propriétaires ou exploitants contigus pourraient faire une demande pour la même haie. En cas d'abrogation de ce paragraphe, un contrôle pour limiter les abus risque de disparaître.

Article 28

Sans observation.

Article 29

Le projet de règlement sous examen tend à modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 64 en modifiant la date limite d'introduction de la demande. Le Conseil d'État constate que les auteurs n'utilisent plus la notion de « demande d'aide », mais la remplacent par celle de « demande d'adhésion ». Cette modification est incompréhensible, car ces termes ne figurent à aucun autre

endroit du projet de règlement sous examen, de sorte que le Conseil d'État suggère de maintenir la formulation antérieure de « demande d'aide ».

Article 30

Sans observation.

Article 31

L'article sous examen vise à modifier l'article 68 du règlement grand-ducal à modifier sur deux points. Il tient, tout d'abord, à ajouter un alinéa suite à l'alinéa 3 de l'article 68, paragraphe 2, qui prévoit qu'en cas de violation répétée de plus d'une condition d'allocation d'une aide au cours d'une période de quatre années culturelles consécutives, aucune aide n'est payée pour le régime d'aide pour l'année au cours de laquelle la violation a été constatée. L'alinéa, qu'il est prévu d'ajouter, prévoit qu'en cas d'une deuxième répétition de la violation d'une ou de plusieurs conditions d'allocation au cours de la période de l'engagement, l'exploitant est exclu du régime de la prime pour l'année au cours de laquelle la violation a été constatée et pour l'année subséquente.

Le Conseil d'État estime que cet alinéa devrait être reformulé, car l'articulation de ces deux alinéas pose problème. Il est certes vrai que l'alinéa à ajouter prévoit le cas plus large de la violation d'une ou de plusieurs conditions d'allocation, alors que le premier alinéa vise uniquement le cas où plus d'une condition d'allocation sont violées de façon répétée.

L'article sous examen tend encore à ajouter un alinéa prévoyant le cas où la violation revêt un caractère intentionnel. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser si ce cas de violation intentionnelle se rapporte à l'alinéa précédent visant une deuxième répétition de la violation, ou s'il s'agit d'un cas général. Les auteurs ne précisent pas non plus si cette violation intentionnelle doit concerner une ou plusieurs des conditions d'allocation ou une violation répétée de plus d'une condition d'allocation. Il faut préciser que le point relatif à la violation avec caractère intentionnel figurait déjà dans le texte du règlement à modifier et le même problème se posait au regard de la formulation. Plus fondamentalement, le Conseil d'État tient à relever l'absence de référence, à l'article 35, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 640/2014³, que l'article sous examen entend mettre en œuvre, au caractère intentionnel de la violation. La prise en compte, au titre des sanctions, du non-respect intentionnel risque dès lors d'aller au-delà du cadre tracé par le règlement (UE) n° 640/2014 précité.

De manière générale, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs du projet sous avis sur le fait que, même si dans son avis relatif au règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017⁴ que le règlement en projet vise à modifier, l'article 68 du règlement à modifier n'avait suscité aucune observation, ce paragraphe prévoit néanmoins une sanction administrative en

³ Règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité.

⁴ Avis du Conseil d'État n° 51.760 du 14 mars 2017.

vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁵, laquelle relève de l'article 14 de la Constitution.

En subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, modifié par la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016⁶, enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution dans ces matières.

Puisque la disposition sous examen ne dispose pas d'une telle base, et que, pour le surplus, elle dépasse le cadre tracé par le règlement (UE) n° 640/2014, les modifications envisagées risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 32 à 34

Sans observation.

Article 35

L'article sous examen vise à prévoir une date d'entrée en vigueur pour l'octroi des aides au profit des producteurs du règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017.

Cette modification ne semble pas retranscrite dans la version coordonnée du texte en son article 74.

Si l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal s'applique à partir de l'année culturelle 2020/2021, il est à noter que certains articles (les articles 4, 5, 8, 13, 14, 17, 32 et le tableau n° 472 - techniques d'épandage de l'annexe B) s'appliquent à partir de l'année culturelle 2019/2020, de même que la demande d'adhésion pour les régimes d'aide visés à l'article 32 du règlement grand-ducal en projet.

Au commentaire de l'article sous examen, les auteurs du règlement en projet précisent que « les dispositions rétroactives proposées introduisent des mesures favorables pour les agriculteurs ». Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord à la rétroactivité projetée.

Article 36

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'intitulé complet de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à

⁵ Cour const., arrêt du 30 janvier 2004, n° 19/04 (Mém. A – n° 18 du 16 février 2004, p. 304).

⁶ Lequel dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

cet acte. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer systématiquement « du même règlement », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, les articles 1^{er} et 2 sont à fusionner, pour écrire :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 24 mai 2017 instituant des régimes d'aide en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement sont apportées les modifications suivantes : [...] ».

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer une phrase ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase ou ce paragraphe dans son ensemble. Cette observation vaut également pour ce qui concerne l'article 2, point 3°, et l'article 29, points 1° et 2°.

Lors du remplacement ou de la suppression de parties de texte, les auteurs du règlement grand-ducal en projet ont recours à la terminologie de « termes » et de « mots ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour l'une des deux variantes.

Le Conseil d'État signale que lors de renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 4, point 3°, à l'article 3, paragraphe 2, point 3, dans sa nouvelle teneur proposée « l'article 13, point 1, du règlement grand-ducal [...] » et à l'article 7 « [l]article 7, paragraphe 1^{er}, est abrogé. »

Préambule

Le huitième visa relatif à la consultation de la Chambre d'agriculture est à adapter pour le 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 2

Au point 1°, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième tiret, ».

Concernant le point 5°, au paragraphe 5 à ajouter, il est signalé que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Article 15

À l'article 32, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent », ceci à trois reprises.

À l'article 32, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il est soulevé que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes

d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il convient d'écrire « quatre heures ».

Article 22

Au point 1°, à l'article 43, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « à la première demande d'aide ». Par ailleurs, le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et est à revoir.

Article 23

Au texte à remplacer, il peut être fait abstraction du numéro du point en question, à savoir « 1. ». Cette observation vaut également pour l'article 25, à l'article 48, point 1.

Article 30

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, 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.

Article 31

Au point 1°, l'article 68, paragraphe 2, alinéa 4, dans sa nouvelle teneur proposée est à terminer par des guillemets fermants. Par ailleurs, la locution prépositive « ensemble avec » est un exemple de germanisme qu'il convient d'éviter.

Au point 2°, à l'article 68, paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il est suggéré d'insérer le terme « des » avant les termes « conditions d'admissibilité ».

Article 32

À l'article 70, paragraphe 2, point 1, il convient d'insérer le terme « de » avant les termes « circonstances exceptionnelles ».

À l'article 70, paragraphe 2, point 2, il y a lieu d'écrire « ~~des~~ plusieurs parcelles ».

Article 33

Au point 3°, la remarque à remplacer est à entourer de guillemets.

Article 35 (36 selon le Conseil d'État)

Dans l'hypothèse où le règlement en projet sous avis entre en vigueur après le début de l'année culturelle 2020/2021, à savoir le 1^{er} novembre 2020, et étant donné que l'effet rétroactif d'un texte est signalé par l'expression « produire ses effets », le Conseil d'État demande de conférer à l'article sous examen la teneur suivante :

« **Art. 36.** Le présent règlement produit ses effets à partir de l'année culturelle 2020/2021, sauf les articles 4, 5, 8, 13, 14, 17, 32 et le

tableau intitulé « amélioration des techniques d'épandage (472) » de l'annexe B qui produisent leurs effets à partir de l'année culturale 2019/2020. »

L'alinéa 3 constitue une disposition transitoire qui est à faire figurer avant l'article relatif à la mise en vigueur, à savoir en tant qu'article 35 nouveau. En procédant de cette manière, les articles 35 et 36 sont à renuméroter en articles 36 et 37.

Annexe A

Les guillemets ouvrants sont à positionner après les termes « Annexe A », voire avant le tableau qu'il s'agit de remplacer.

Annexe B

Les guillemets ouvrants sont à positionner à la suite des termes « Annexe B », voire avant les termes « Annexe II ».

À l'intitulé du troisième tableau, il y a lieu d'accorder le terme « critique » au pluriel.

Texte coordonné

À l'annexe II, les termes « « Annexe B » sont à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu