

Projet de règlement grand-ducal

portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales

Avis du Conseil d'État

(14 novembre 2023)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 août 2023 par le Premier ministre, ministre 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 fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 23 août 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 31 août 2023.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend exécuter les dispositions des articles 10 à 17 de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Les dispositions en question concernent les paiements directs aux agriculteurs.

Au vu de la fiche financière jointe au dossier soumis au Conseil d'État, les aides prévues par le projet de règlement grand-ducal sous revue sont exclusivement financées par le budget de l'Union européenne et ne grèvent pas le budget national. Le règlement grand-ducal en projet intervient dès lors dans une matière non réservée à la loi formelle.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend récapituler les conditions d'éligibilité aux aides prévues par les articles 10 et 17 de la loi qu'il s'agit d'exécuter.

La qualité d'« agriculteur actif » visée au point 1 est exigée en vertu des articles 10 à 17 de la loi.

L'introduction de la demande dans le cadre de la demande géospatialisée est prévue à l'article 98 de la loi.

Les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant, n'ont pas leur place dans les règlements grand-ducaux. Par conséquent, l'article sous examen est à omettre.

Article 2

L'article sous examen entend rappeler que l'allocation des aides prévues par le règlement grand-ducal en projet est subordonnée au respect des règles de la conditionnalité et de la conditionnalité sociale. Cependant, cette exigence résulte explicitement de l'article 106 de la loi. Par conséquent, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 1^{er} et demandé de supprimer l'article sous examen.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen entend tirer sa base légale de l'article 10 de la loi, relatif à l'aide de base au revenu pour un développement durable, et vise à la mise en œuvre des articles 21 à 28 du règlement (UE) 2021/2115.

Le point 1 énonce qu'il y a lieu d'être « détenteur » de droits au paiement pour bénéficier de l'aide en question. Une telle condition résulte clairement de l'article 10, alinéa 2, de la loi. Le point 1 est à supprimer en raison de sa redondance avec la loi.

Le point 2 relatif à la nécessité de déclarer tous les hectares admissibles exploités découle de l'article 25, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2021/2115 et n'appelle pas d'observation.

Article 5

L'article sous examen tire sa base légale de l'article 10 de la loi et met en œuvre l'article 25 du règlement (UE) 2021/2115.

Il est suggéré de clarifier la formulation selon laquelle un droit au paiement donne droit « avec un » hectare admissible à un montant égal au droit, en indiquant que ce droit naît « par » hectare admissible.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous examen tire sa base légale de l'article 10 de la loi et met en œuvre l'article 24 du règlement (UE) 2021/2115.

Le paragraphe 4 énonce qu'à compter de 2027, le régime sur base des droits au paiement sera remplacé par un régime d'aide à l'hectare sans droits au paiement. L'article 10, alinéa 2, de la loi ne prévoit toutefois pas un tel changement de régime. De ce fait, le paragraphe 4 sous revue dépasse le cadre de sa base légale et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution et est à supprimer.

Article 8

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont préféré reconduire la réserve constituée sous la réglementation européenne antérieure, alors que le législateur a visé la constitution d'une nouvelle réserve. Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de procéder, qui ne s'oppose pas au prescrit de la loi.

Articles 9 à 12

Sans observation.

Article 13

Au paragraphe 4, les termes « au moins » sont à supprimer. Si d'autres informations sont à exiger, le paragraphe 4 est à compléter afin de les énoncer clairement.

Article 14

Sans observation.

Article 15

L'article sous examen entend tirer sa base légale de l'article 13 de la loi aux fins de mise en œuvre de l'article 30 du règlement (UE) 2021/2115, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité au bénéfice de l'aide complémentaire pour les jeunes agriculteurs.

Le point 1, selon lequel le jeune agriculteur est éligible à l'aide complémentaire s'il a droit à l'aide de base au revenu pour un développement durable, est redondant avec l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi.

Le point 2 ajoute une condition d'éligibilité au bénéfice de l'aide complémentaire et exige un contrôle effectif de moins de cinq ans sur l'exploitation. Une telle condition ne ressort ni de l'article 13 de la loi ni de l'article 30 du règlement (UE) 2021/2115. Le point sous examen dépasse le cadre de sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, l'article sous examen est à supprimer.

Article 16

L'article sous examen tire sa base légale de l'article 13 de la loi aux fins de mise en œuvre de l'article 30 du règlement (UE) 2021/2115, en ce qui concerne le calcul de l'aide et sa durée.

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « qui bénéficient du régime actuel » sont imprécis. Il est suggéré de reformuler la disposition afin d'indiquer que les agriculteurs ayant des droits à l'aide complémentaire avant l'entrée en vigueur du présent règlement continuent à bénéficier de l'aide pour le restant de leur période quinquennale.

Articles 17 et 18

Sans observation.

Article 19

La condition visée par l'article sous examen figure à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi et est à supprimer.

Article 20

L'article sous examen exécute l'article 12 de la loi en ce qui concerne le mode de calcul de l'aide redistributive.

Le paragraphe 1^{er} est redondant avec les dispositions de la loi et est à supprimer.

Article 21

Sans observation.

Article 22

L'article sous examen exécute les dispositions de l'article 14 de la loi, en ce qui concerne ses conditions d'application.

Il est suggéré de reformuler le point 1, qui manque de clarté, afin d'énoncer que, pour les animaux visés à l'article 21, le demandeur respecte la législation sur l'identification et l'enregistrement des bovins au plus tard au moment de la date limite de dépôt de la demande géospatialisée. Ce renvoi général et imprécis à la législation sur l'identification et l'enregistrement des bovins est par ailleurs à reformuler en indiquant clairement l'intitulé des textes à respecter.

Articles 23 à 55

Sans observation.

Article 56

Le paragraphe 2 sanctionne de 100 pour cent tous les non-respects de conditions, à l'exception des cas de non-respect visés à l'annexe IV.

Or, alors que l'annexe IV ne sanctionne que de 50 pour cent l'absence de tenue d'un carnet parcellaire, l'absence de conservation de facture se trouve sanctionnée à 100 pour cent. Le catalogue de sanctions de l'annexe IV est donc à revoir afin de s'assurer que les sanctions constituent un « système efficace et proportionné de sanctions administratives ».

Le Conseil d'État constate qu'en vertu de l'article 60 du règlement en projet, les dispositions sous revue entrent en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023. Étant donné que les sanctions y prévues ne sauraient s'appliquer qu'à partir du jour de l'octroi de l'aide, c'est-à-dire uniquement pour l'avenir, le Conseil d'État peut s'accommoder de la date d'entrée en vigueur envisagée, qui concorde d'ailleurs avec celle de la loi de base.

Articles 57 et 58

Sans observation.

Article 59

Le paragraphe 2 maintient de manière générale le règlement antérieur en vigueur pour les demandes introduites en application de son régime. Dans la mesure où l'article 120, paragraphe 2, de la loi est plus nuancé sur le maintien des dispositions de la législation antérieure en ne visant que les conditions de paiement de l'aide, la disposition sous revue dépasse le cadre de sa base légale et risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 60 et 61

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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 complet de celui-ci.

Il y a lieu de faire référence à la « loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales » en précisant sa date et en omettant les termes entre parenthèses « (projet de texte amendé) » ainsi que les termes « (loi agraire) ».

La date du règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales est à ajouter, une fois connue, et les termes entre parenthèses « (règlement horizontal) » sont à supprimer.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en séparant chacun des éléments par une virgule, pour écrire, par exemple, « article 24, paragraphe 1^{er}₂ du règlement [...] » ou « article 100, paragraphe 2₂ de la loi [...] ».

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, il y a lieu de renvoyer à « l'alinéa 1^{er} », et non pas au « premier alinéa ».

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.

Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois). Par exemple, il y a lieu d'écrire « 1 pour cent ».

Les termes « pour cent » s'écrivent en toutes lettres.

Il convient d'écrire systématiquement « Section 1^{re} » et « Sous-section 1^{re} » avec les lettres « re » en exposant.

La formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Préambule

Les actes sont à indiquer au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes. Par conséquent, le visa relatif à la loi nationale est à faire figurer après les visas relatifs aux règlements européens.

Au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas les groupements d'articles afférents.

Au septième visa, il n'est pas indiqué de se référer à une décision d'exécution de la Commission, 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 dixième visa.

Le huitième visa relatif à la fiche financière est à supprimer.

À l'endroit des ministres proposant, la référence au ministre ayant les Finances dans ses attributions est à omettre. Cette observation vaut également pour la formule exécutoire.

Article 9

Au point 3, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable, pour écrire « 50 000 euros ».

Article 10

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « jeune agriculteur visé à l'article 2 » et non pas « jeune agriculteur prévu à l'article 2 ». Cette observation vaut également pour l'article 15, point 1.

Article 28

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire « ainsi que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques », en insérant les termes « l'utilisation » après les termes « ainsi que ». Cette observation vaut également pour l'article 33, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 40

Au paragraphe 2, point 1, il y a lieu d'écrire les termes « telles que définies » au genre féminin pluriel, les termes se rapportant aux termes « substances actives ».

Article 61

En ce qui concerne la formule exécutoire, la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 1^{er} juillet 2023 portant approbation du règlement interne du Gouvernement. 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. 61.** Le ministre ayant [...] dans ses attributions, le ministre ayant [...] dans ses attributions et le 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 18 votants, le 14 novembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz