

Projet de règlement grand-ducal

relatif au régime d'aide pour l'engagement à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques dans les vignobles

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 1^{er} avril 2025, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.

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.

Une version rectifiée du projet de règlement grand-ducal, comprenant l'intégralité de l'annexe II, a été communiquée au Conseil d'État en date du 13 mai 2025.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend tirer sa base légale de l'article 63 de la loi modifiée du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, instaurant une aide à la surface en contrepartie de l'engagement pluriannuel à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques dans les vignobles.

Le régime d'aide entend contribuer à la protection de l'environnement et de la biodiversité, afin de promouvoir la substitution des applications d'insecticides par une méthode de lutte biologique utilisant des phéromones synthétiques.

L'aide en question relève du régime d'aides exemptées par catégorie en application de l'article 34 du règlement (UE) 2022/2472¹. L'aide à mettre en œuvre étant financée exclusivement par le budget national, le règlement grand-ducal en projet sous avis intervient dans une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution.

En vertu de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, les conditions d'octroi des aides, qui relèvent des éléments essentiels, sont à faire figurer dans la loi.

D'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, l'article 45 de la Constitution exige que dans les

¹ Règlement (UE) 2022/2472 de la Commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs 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, tel que modifié, ci-après le « règlement (UE) 2022/2472 ».

matières réservées, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »².

D'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, ce cadrage n'est pas nécessairement à faire figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peut résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale. Encore faut-il que la norme européenne ou internationale fournisse un cadrage normatif suffisant aux fins de l'application de l'arrêt n° 114/14 précité. Or, en ce qui concerne le règlement grand-ducal en projet, l'article 70 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013 ne fournit qu'une orientation générale en ce qu'il se borne à poser des exigences minimales au-delà desquelles les États membres se doivent d'aller pour le paiement des aides relevant de la première catégorie et n'est pas de nature à fournir un cadrage complémentaire suffisant en ce qui concerne les éléments essentiels faisant défaut dans la loi.

Constituent ainsi des éléments essentiels les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, relatives à la définition des parcelles viticoles admissibles, de l'article 3 relatives aux conditions supplémentaires à celles de la conditionnalité et conditionnalité sociale, de l'article 6 relatives au caractère cumulable des aides et de l'article 8 relatives au montant minimal du paiement de l'aide. En l'absence de ces éléments essentiels dans la loi, celle-ci risque d'être jugée sur ces points non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des dispositions énumérées en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Les dispositions du paragraphe 1^{er} sont redondantes au vu des dispositions de la loi précitée du 2 août 2023.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

² Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023 ; et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 11

Dans la mesure où les dispositions du règlement grand-ducal en projet s'inscrivent dans le cadre de la programmation pluriannuelle de la politique agricole européenne pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027, mise en œuvre avec effet au 1^{er} janvier 2023 par la loi précitée du 2 août 2023, et de laquelle le règlement grand-ducal en projet entend tirer sa base légale, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la date d'entrée en vigueur envisagée.

Article 12

Sans observation.

Annexe I

Le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les codes du règlement grand-ducal du 24 mai 2017 auquel il est fait référence par les codes en vigueur en vertu du règlement grand-ducal du 21 novembre 2024 instituant des régimes d'aide pour des engagements en matière d'environnement et de climat et d'autres engagements en matière de gestion qui l'a remplacé.

Annexe II

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Une version coordonnée du règlement grand-ducal du 22 décembre 2023

portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales reprenant les modifications en projet fait défaut. Le Conseil d'État rappelle 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 à l'avenir « 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 ».³

Observations générales

Au vu du nombre peu important d'articles, il n'y a pas lieu de recourir à une subdivision du dispositif en chapitres. Pour faciliter la lecture du dispositif, il est suggéré plutôt de munir les articles d'un intitulé, de sorte que le règlement grand-ducal en projet prendrait la structure suivante :

« **Art. 1^{er}. Définitions** Pour l'application du présent règlement, [...].
Art. 2. [Intitulé] (1) Le demandeur s'engage à [...].
Art. 3. [Intitulé] [...].
Art. 4. [Intitulé] [...].
Art. 5. [Intitulé] [...].
Art. 6. [Intitulé] [...].
Art. 7. [Intitulé] [...].
Art. 8. [Intitulé] [...].
Art. 9. [Intitulé] [...].
Art. 10. [Disposition modificative] [...].
Art. 11. Intitulé de citation [...].
Art. 12. [Mise en vigueur] [...].
Art. 13. [Formule exécutoire] [...]. »

Intitulé

L'intitulé du règlement grand-ducal en projet omet de citer le règlement grand-ducal du 22 décembre 2023 portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Étant donné que l'intitulé d'un acte est censé dresser l'inventaire des actes que le dispositif modifie, il y a lieu de conférer à l'intitulé du règlement en projet sous revue la teneur suivante :

« Projet de règlement grand-ducal relatif au régime d'aide pour l'engagement à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques dans les vignobles et portant modification du règlement grand-ducal du 22 décembre 2023 portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ».

Préambule

Au fondement légal, l'ordre des visas est à modifier, de sorte que le premier visa devient le troisième visa⁴.

Au troisième visa (devenant le deuxième visa), et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

³ 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.

⁴ Circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025

Le cinquième 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 3

Aux points 1°, 2°, 4° et 5°, il est signalé que 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 ». Cette observation vaut également pour l'article 8.

Article 10

Au point 1°, le terme « rapportée » est à remplacer par le terme approprié « abrogée ».

Article 11 (selon le Conseil d'État)

Au vu de la proposition de reformulation de l'intitulé du règlement en projet sous revue ci-avant, il convient d'ajouter en article 11 nouveau ayant comme objet l'introduction d'un intitulé de citation. Cet article se lira comme suit :

« **Art. 11.** La référence au présent règlement se fait sous la forme suivante : « règlement grand-ducal du [...] relatif au régime d'aide pour l'engagement à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques dans les vignobles ». »

Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Article 12 (13 selon le Conseil d'État)

La virgule avant les termes « sont chargés » est à supprimer.

Annexe I

Il est fait référence au « règlement grand-ducal précité du 24 mai 2017 », sans que son intitulé complet n'ait été préalablement mentionné. La référence au règlement en question est à corriger par un renvoi à l'intitulé complet du règlement visé.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes