

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le 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

Avis du Conseil d'État

(21 avril 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 décembre 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, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné 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, qu'il s'agit de modifier.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État en date du 18 décembre 2025.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend modifier le 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.

Il s'agit, d'une part, d'introduire une aide supplémentaire au profit des agriculteurs qui renoncent volontairement à l'usage du glyphosate et, d'autre part, d'apporter des « précisions » aux différentes conditions des régimes d'aide.

L'exposé des motifs énonce que les dispositions du règlement grand-ducal précité, et par conséquent du règlement grand-ducal en projet, trouvent leur cadre normatif essentiel dans divers textes européens et dans la loi modifiée du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Le Conseil d'État renvoie à ses observations émises dans son avis n° 61.594 relatif au règlement grand-ducal précité du 21 novembre 2024, alors en projet. Il réitère ses observations selon lesquelles la réglementation européenne ne fournit pas à la loi précitée du 2 août 2023 un cadre normatif complémentaire suffisant pour répondre aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, dans une matière réservée à la loi par l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 19

Tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État relève que les articles sous examen entendent apporter des « précisions » au régime d'aides qui ne trouvent pas de cadrage normatif répondant au prescrit constitutionnel et risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 20

L'article sous examen entend prévoir une application rétroactive des dispositions relatives à la nouvelle aide en cas de non-utilisation du glyphosate et la suppression de certaines incompatibilités.

Le Conseil d'État rappelle qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée »¹.

Dans la mesure où les nouvelles mesures qui sont introduites par le texte en projet ne touchent pas défavorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées, le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'effet rétroactif prévu par l'article sous avis.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

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

Le neuvième 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.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

À l'endroit des ministres proposant, les mots « et après délibération du Gouvernement en conseil » sont à faire précéder d'une virgule.

Article 1^{er}

Il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite de l'article 10 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, il est inséré un article 10*bis* nouveau, libellé comme suit : ».

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Ainsi, il y a lieu d'écrire « Art. 10*bis*. ».

Par analogie, ces observations valent également pour l'article 9, où il convient de plus d'employer les mots « du même règlement ».

Article 2

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par un paragraphe 4 nouveau, libellé comme suit : ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 16, phrase liminaire.

À l'article 13, paragraphe 4, alinéa 2, à insérer, une espace est à insérer entre la forme abrégée « n° » et le numéro « 1107/2009 ». Par ailleurs, l'intitulé complet du règlement européen auquel il est fait référence est à faire suivre des mots « , tel que modifié », étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 3

À la phrase liminaire, la virgule après les mots « du même règlement » est à omettre. Cette observation vaut également pour les articles 4, phrase liminaire, et 13, phrase liminaire.

Article 7

Au point 2°, il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé, pour écrire « Au paragraphe 2, point 3°, deuxième phrase, les mots [...] ».

Article 8

Au point 1°, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « L'alinéa 1^{er} » et non pas « Le premier alinéa ».

Le point 2° est à reformuler comme suit :

« 2° À l'alinéa 2, les mots « [...] » sont supprimés. »

Article 10

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par les points 3° et 4° nouveaux, libellés comme suit : ».

À l'article 53, alinéa 2, point 3°, à insérer, il y a lieu d'écrire « de l'Union européenne ».

Article 11

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par les alinéas 4 à 6 nouveaux, libellés comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 12, phrase liminaire.

Article 13

Il convient d'écrire « est complété par les mots « [...] » ».

Article 14

Aux points 1° et 2°, la nouvelle teneur des lignes est à entourer de guillemets. Cette observation vaut également pour l'article 15.

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle du dispositif, les points 1° et 2° sont à terminer par un point.

Article 15

L'article sous examen est à terminer par un point final. Cette observation vaut également pour les articles 18 et 19.

Article 17

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle du dispositif, aux points 1° à 4°, chaque élément de l'énumération des dispositions modificatives commence par une majuscule et se termine par un point.

Au point 2°, phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter le mot « le » avant les mots « maintien de l'agriculture biologique ».

Article 20

Les mots « du présent règlement » peuvent être omis pour être superfétatoires.

Article 21

En ce qui concerne le « ministre ayant l'Agriculture et la Viticulture dans ses attributions » et le « ministre ayant l'Environnement, le Climat et la Biodiversité dans ses attributions », le Conseil d'État signale que la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé initialement par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication 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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 21 avril 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kirsch