

Projet de loi

**modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution
d'un fonds pour la protection de l'environnement**

Avis du Conseil d'État

(13 juin 2023)

Par dépêche du 20 janvier 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, que la loi en projet tend à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 5 avril et 30 mai 2023.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet entend modifier la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement afin de réviser le champ et les modalités d'intervention dudit fonds.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Au point 1°, il est prévu d'insérer, à l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), la notion de décisions du Gouvernement en conseil « reconnues d'utilité publique ». Au commentaire de l'article, les auteurs affirment vouloir inclure dans la loi à modifier la notion d'« utilité publique », figurant dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Or, la notion d'« utilité publique » ne se rapporte pas à

la décision du Gouvernement en conseil, mais au projet que cette décision concerne. Il y a dès lors lieu de reformuler la disposition en ce sens.

Le point 12° insère, à l'article 4 de la loi précitée du 31 mai 1999, un alinéa 2, qui prévoit l'éligibilité aux aides. En vertu de cette nouvelle disposition, une administration de l'État serait éligible aux aides visées à la lettre g) et aux lettres p) à v). Le Conseil d'État se demande s'il n'était pas plutôt dans l'intention des auteurs de prévoir, à l'instar de l'article 65, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qu'« [u]ne administration de l'État peut être maître d'ouvrage concernant les projets visés aux lettres a) à c) ainsi que j) et m) à o) du paragraphe 1^{er} ».

En effet, à titre d'exemple, la lettre a) y citée prévoit que le ministre est autorisé à imputer sur le fonds « la prise en charge jusqu'à 100 pour cent des dépenses relatives aux projets reconnus d'intérêt national par le Gouvernement en conseil [...] ». Étant donné que cette disposition présente des parallèles avec l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 31 mai 1999, qui autorise, dans sa teneur projetée, le ministre à imputer sur le fonds « la prise en charge jusqu'à 100% des dépenses relatives, dans l'un des domaines dont question à l'article 2, aux projets reconnus d'intérêt public par le Gouvernement en Conseil ou à l'exécution de décisions du Gouvernement en Conseil reconnues d'utilité publique », il convient d'aligner la formulation de la disposition sous avis sur celle prévue à l'article 65, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008.

Par ailleurs, la notion d'« associations à but non-lucratif » est à remplacer par celle d'« associations sans but lucratif » telle qu'employée à d'autres endroits de la loi en projet.

Article 4

Le point 3° vise à remplacer l'article 5, point 7, en prévoyant les conditions de caducité de l'engagement financier. Afin d'intégrer non seulement le cas de force majeure, mais également les circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire¹, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le point 7 en supprimant la notion « préalablement », étant donné que, dans le cas de figure dont traite la disposition sous avis, les travaux n'ont pas encore débuté, pour écrire que « [l]'engagement financier devient caduc lorsque les travaux ou études n'ont pas débuté dans un délai de trois ans après la notification de l'accord au bénéficiaire, sauf en cas de force majeure ou de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire ou de demande motivée envoyée préalablement au ministre. »

Au point 4°, qui ajoute à l'article 5 un point 8 prévoyant que « [l]e fonds ne prend en charge que les frais provenant de pollutions dont l'auteur n'a pas pu être identifié », il y a lieu de s'interroger sur les conséquences d'un financement par le fonds des coûts liés à une pollution dont l'auteur est identifié postérieurement, ou des coûts liés à une pollution dont l'auteur n'est pas en mesure d'assumer les frais. Il y aurait lieu de considérer lesdits cas de figure dans la disposition sous revue.

Le point 5° insère à l'article 5 un point 9 afin de prévoir les modalités de restitution intégrale ou partielle des aides et subventions. Le Conseil d'État

¹ Voir article 9, paragraphe 3, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis.

rappelle qu'« une non-conformité ne peut, par principe, pas être constatée partiellement, dès lors que l'aide correspond ou non au cadre légal qui la régit. [...] Ce n'est que dans le cas où le montant de l'aide effectivement versée ne correspond pas, au regard d'informations fournies ou connues ultérieurement, au montant qui aurait dû être versé, qu'un remboursement partiel pourrait s'imposer »². Le Conseil d'État se demande si les auteurs ont entendu viser cette seule problématique de la rectification du montant de l'aide suite à une vérification des informations reçues par le ministre. Il demande, sous peine d'opposition formelle, que le texte en projet soit clarifié, et ceci afin d'éviter toute insécurité juridique.

Au point 6°, ajoutant à l'article 5 un point 10, le Conseil d'État estime que les termes « sans que l'État n'ait besoin de le demander expressément » sont superfétatoires et demande de les supprimer.

Le point 7° prévoit, au nouveau point 11 de l'article 5, des causes d'exclusion du bénéfice des aides et subventions. Or, cette disposition, en prévoyant que certaines personnes « [p]euvent être exclues du bénéfice des aides et subventions, pour une durée n'excédant pas dix ans », confère au ministre un large pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'État se doit de rappeler dans ce contexte que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence la matière visée par l'article 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part du ministre.

Par ailleurs, une exclusion pour une durée maximale de dix ans pour avoir, par exemple, fourni des informations incomplètes, risque de porter atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle³.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Article 5

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

² Avis n° 61.054 du Conseil d'État du 28 juin 2022 relatif au projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine (doc. parl. n° 8019¹, p. 4).

³ Arrêt n° 152/21 de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lors de la subdivision des modifications, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Lors de l'ajout de multiples points, il convient de faire abstraction du terme « également », ceci par exemple à l'article 1^{er}, point 6^o.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre. À titre d'exemple, l'article 1^{er} est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement sont apportées les modifications suivantes :

1^o L'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

a) La lettre b) est remplacée [...] ;

b) À la lettre e) [...] ;

[...]

2^o À l'alinéa 2 [...]. »

Cette observation vaut également pour les articles 2 et 3.

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au point 4^o, au lieu de « lettre f) restant » il y a lieu d'écrire « seconde lettre f) ».

Aux points 5^o et 6^o, il est relevé que l'article 2, alinéa 1^{er}, ne comporte pas de lettre g). Il y a dès lors lieu d'insérer des nouvelles lettres g) et h) et non pas des lettres h) et i).

Article 3

Au point 1^o, à l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre a), les termes « Gouvernement en conseil » sont à rédiger avec une lettre initiale « c » minuscule.

Article 5

Il y a lieu d'ajouter les termes « celui de » avant les termes « sa publication ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz