

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse

Avis du Conseil d'État

(12 novembre 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 19 juillet 2024 par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

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 texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis, le texte de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, ainsi qu'un tableau de concordance.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 25 septembre 2024.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend modifier le règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse. Il vise à transposer en droit national les dispositions de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil. Il procède à une retranscription quasi littérale des dispositions en question et procède à des ajustements de renvois nécessaires.

Cependant, tout comme le règlement grand-ducal précité du 3 février 2023 qu'il entend modifier, le règlement grand-ducal en projet entend tirer sa base légale de l'article 12 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'Énergie ainsi que de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Le Conseil d'État rappelle que, dans une matière réservée à la loi, et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, en vertu de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, à l'existence d'une « disposition légale particulière qui fixe, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution ».

En ce qui concerne l'article 12 de la loi précitée du 5 août 1993, le Conseil d'État réitère ses observations émises à propos du règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier dans son avis n° 61.146 du 29 novembre 2022 et selon lesquelles : « L'article 12 de la loi précitée du 5 août 1993 s'analyse comme une habilitation à l'adresse du Grand-Duc de prendre des règlements en vertu de l'article 32, paragraphe 2¹, de la Constitution. Une telle habilitation n'est toutefois pas admise dans les matières réservées à la loi, comme en l'occurrence l'article 11, paragraphe 6², de la Constitution, étant donné que le règlement grand-ducal en projet prévoit des obligations à la charge des opérateurs économiques.

De plus, dans des matières réservées à la loi, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, exige que « 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 »³. Il appartient dès lors à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. »

La base légale du règlement grand-ducal en projet risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, et, partant, d'entraîner l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous avis en vertu de l'article 102 de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se dispense de l'examen des articles quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour ce qui est des directives dont l'intitulé complet a été mentionné, le terme « précitée » est à insérer après leur numéro, pour écrire par exemple, « directive (UE) 2018/2001 précitée » et ce, uniformément tout au long du dispositif en projet.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour écrire par exemple :

« **Art. X.** L'article Y est remplacé par le libellé suivant :
« Art. Y.
(1) [...].

¹ Devenu l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution.

² Devenu l'article 35 de la Constitution.

³ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, arrêt n° 166 (Mém. A n° 440 du 10 juin 2021).

(2) [...]. »

À l'occasion du remplacement de paragraphes dans leur intégralité, le texte nouveau est à faire précéder du numéro de paragraphe entouré de parenthèses.

Préambule

Au premier visa le terme « directive » prend une lettre initiale minuscule.

Le cinquième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Au septième visa, les termes « adoption par » sont à remplacer par les termes « assentiment de ». En outre, le terme « députés » est à rédiger avec une lettre initiale « d » minuscule.

Article 1^{er}

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes aux articles 2 à 18 que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même règlement » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Au point 3°, le terme « règlement » s'écrit avec une lettre « r » minuscule ». Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par conséquent, il y a lieu de renvoyer au « règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010 ».

Article 2

Au point 2°, les termes « le paragraphe 2 » sont à remplacer par les termes « au paragraphe 2, l'alinéa 1^{er} ».

Article 3

Au point 1°, les termes « à la première phrase » sont à remplacer par les termes « à la phrase liminaire ».

Au point 3°, les termes « des points nouveaux » sont à remplacer par les termes « les points 5° à 8° nouveaux ».

Article 5

Au point 1°, les termes « la première phrase » sont à remplacer par les termes « la phrase liminaire ».

Aux points 3° et 4°, lors des renvois à des points du dispositif, le point visé est à faire suivre du symbole « ° », pour écrire « point 3° » et « point 4° ».

Au point 3°, le texte nouveau est à faire précéder de l'indication du numéro du point correspondant, pour écrire « 3° zones affectées : [...] ».

Toujours au point 3°, une espace est à insérer entre les termes (UE) et « 2018/2001 ».

Article 7

Au point 1°, lettre a), les termes « à la première phrase » sont à remplacer par les termes « à la phrase liminaire ».

Article 8

Les points 1° et 2° sont à regrouper en un seul point, prenant la teneur suivante :

« 1° à l'alinéa unique actuel, les termes « ou carburants » sont insérés entre les termes « combustibles » et « issus », et les termes « l'article 1^{er} » sont remplacés par les termes « l'article 2 » ; ».

Article 9

Au point 2°, phrase liminaire, la virgule après les termes « le point 1° » est à supprimer.

Au point 2°, lettre b), à la lettre d), le texte nouveau est faire précéder de l'indication de la subdivision en lettre correspondante, pour écrire « d) la réalisation [...] ; ».

Au point 3°, phrase liminaire, la virgule après les termes « le point 2° » est à supprimer.

Au point 3°, lettres b) et c), aux lettres c) et d), le texte nouveau est faire précéder de l'indication de la subdivision en lettre correspondante.

Au point 3°, lettres b) et c), le terme « remplacé » est à faire figurer dans sa forme grammaticale appropriée.

Article 10

Au point 1°, les termes « à la première phrase » sont à remplacer par les termes « à la phrase liminaire ».

Article 11

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 renvoyer au « règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le

cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013, tel que modifié ».

Article 12

Au point 1°, phrase liminaire, la virgule après les termes « paragraphe 1^{er} » est à supprimer.

Au point 1°, lettre a), les termes « à la première phrase » sont à remplacer par les termes « à la phrase liminaire ».

Au point 1°, lettre b), les termes « le mot » sont à remplacer par ceux de « le terme », ceci à deux reprises.

Au point 3°, phrase liminaire, la virgule après les termes « paragraphe 3 » est à supprimer.

Au point 3°, lettre a), une virgule est à insérer après les termes « à la première phrase ».

Article 15

Au point 1°, les termes « phrase liminaire, » sont à insérer après les termes « au paragraphe 1^{er} ».

Article 16

Au point 3°, la virgule après les termes « paragraphe 3 » est à supprimer.

Article 18

Au point 2, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, le terme « abrogé » est à remplacer par celui de « supprimer ».

Articles 19 et 20

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer les intitulés des articles sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes