

Projet de règlement grand-ducal

abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 18 mars 2008 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel

Avis du Conseil d'État

(2 juillet 2019)

Par dépêche du 23 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers, 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

D'après les auteurs, le règlement en projet tire sa base légale de l'article 57 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le Conseil d'État relève que le dispositif sous avis couvre également les aides financières octroyées aux associations agréées, aides trouvant leur fondement légal à l'article 58 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'adapter le préambule afin de viser également l'article 58 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État relève que l'octroi d'aides financières constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution, matière pour laquelle les prérogatives du pouvoir réglementaire du Grand-Duc ne sont concevables que dans le respect du cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. En cas de non-respect de ce principe constitutionnel, le dispositif du règlement grand-ducal sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Il y a par ailleurs lieu de rappeler que le champ d'application du règlement en projet est strictement circonscrit par les dispositions des articles 57 et 58 de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui lui servent de base légale. Le Conseil d'État observe à ce titre que les aides financières ne peuvent être accordées que pour les objectifs et mesures visés à l'article 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État relève en outre que plusieurs dispositions du règlement en projet font mention des aides financières que le ministre « peut » accorder ou qui « peuvent » couvrir jusqu'à un certain montant. Or, l'emploi du terme « pouvoir » est susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi, de sorte que le Conseil d'État demande d'en faire abstraction.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève à titre liminaire que l'expression « instituer un régime d'aides financières » est inappropriée, car la prérogative de création d'un régime d'aides financières revient au seul législateur, en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Le Conseil d'État se doit ensuite de noter que l'article sous examen paraphrase les dispositions de l'article 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018, instaurant certaines redondances, sans toutefois que les deux dispositions se recourent exactement.

Il y a ainsi lieu de relever une première divergence par rapport à l'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui dispose que « des » régimes d'aides financières sont institués pour la mise en œuvre de « programmes, de mesures ou de travaux » répondant à certains objets. Or, la première phrase de l'article sous examen vise « un » régime d'aides financières pour la mise en œuvre de « mesures et de travaux », sans que la mise en œuvre de « programmes » soit incluse. Le Conseil d'État se demande si l'intention des auteurs est d'exclure la mise en œuvre de programmes du champ du règlement en projet et de les couvrir par un règlement grand-ducal distinct, ou s'il s'agit d'une omission.

Le Conseil d'État relève, à titre de deuxième divergence, que la première phrase de l'article sous examen a pour effet de rendre éligibles à l'aide financière les mesures et travaux ayant pour objet « la cohérence du réseau de zones protégées ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et rappelle que les aides financières ne peuvent être accordées que pour les objectifs et mesures limitativement énumérés à l'article 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

La deuxième phrase de l'article sous examen précise que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions accorde les aides financières « dans les limites des crédits budgétaires ». Aux yeux du Conseil d'État, une telle précision au niveau du règlement grand-ducal revêt un caractère superfétatoire, car constituant une évidence. En outre, il est également superfétatoire d'indiquer que les subventions sont octroyées « en capital », alors que la nature des subventions est définie à l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État relève enfin que la deuxième phrase de l'article sous examen a pour effet de restreindre la liste des bénéficiaires éligibles, en prévoyant que seules « des personnes physiques, des collectivités publiques autres que l'État et des associations agréées par le ministre » seraient

éligibles au bénéfice de ces aides. Or, l'article 57, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018, dispose que les subventions peuvent être accordées « aux communes, aux syndicats de communes, à des collectivités publiques étatiques, aux gestionnaires de fonds, aux propriétaires ou exploitants d'activités conformes à l'article 6 [de la loi] ou à plusieurs de ces entités ». La loi n'introduit aucune distinction quant à la personnalité, morale ou physique, des bénéficiaires, contrairement à l'article sous examen. Par ailleurs, l'article sous examen omet les « collectivités publiques étatiques » du cercle des bénéficiaires éligibles. En revanche, il vise les « collectivités publiques autres que l'État », alors que le flou juridique entourant ces derniers termes ne permet pas de déterminer avec précision et exactitude les entités visées, et ne permet pas avec certitude d'y inclure les syndicats de communes. Enfin, si l'article 53 de la loi abrogée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles laissait, dans cette matière réservée à la loi, à un règlement grand-ducal la détermination des « catégories de bénéficiaires », la loi précitée du 18 juillet 2018, quant à elle, ne délègue à aucun moment à un règlement grand-ducal le soin de préciser des « catégories » de bénéficiaires.

Au vu de ce qui précède, il ressort que l'article sous examen ne respecte pas le cadre tracé par sa base légale et risque, partant, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 2 et 3

Les articles sous examen entendent préciser les subventions à accorder aux personnes physiques pour la réalisation de certaines mesures définies.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} selon lesquelles la distinction opérée suivant la personnalité morale ou physique des bénéficiaires se trouve dépourvue de base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il renvoie également à ses observations selon lesquelles la loi précitée du 18 juillet 2018 ne prévoit pas d'octroyer des aides différentes en fonction des catégories de bénéficiaires. Le Conseil d'État considère qu'en prévoyant des aides différentes suivant les destinataires, le règlement en projet contrevient à la base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, à l'article 3, lettre b), le Conseil d'État relève que le terme générique « arbre », non autrement défini, englobe en principe tous les arbres fruitiers. Le Conseil d'État se demande si l'intention des auteurs était d'exclure les arbres fruitiers à basse et moyenne tige, en mentionnant exclusivement les arbres à haute tige. Le Conseil d'État considère que la reformulation de la disposition sous avis s'impose dans un souci de cohérence.

À l'article 3, lettre c), le Conseil d'État suggère d'indiquer explicitement que les montants de 35 et 60 euros s'appliquent au mètre, si telle est bien l'intention des auteurs.

Article 4

L'article sous examen dispose que les aides financières, prévues aux articles 2 et 3, peuvent être accordées aux personnes physiques jusqu'à 100

pour cent des dépenses, lorsque ces dépenses concernent la mise en œuvre du plan de gestion d'une zone protégée ou dans le cadre des plans d'action « Espèce » ou « Habitat ».

Cependant, l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018 délimite le pouvoir réglementaire par rapport aux subventions à accorder. Aux termes de l'article en question, le règlement grand-ducal d'exécution à prendre ne peut octroyer que trois types de subventions :

- un montant forfaitaire à l'are, à l'hectare ou au mètre courant ;
- un pourcentage maximal par rapport à l'investissement qui ne peut dépasser 90 pour cent ;
- un pourcentage maximal pour le cas de la perte de récoltes qui peut atteindre 100 pour cent du coût de la perte de récoltes.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se doit de souligner que la disposition sous revue s'avère être contraire aux dispositions de l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018, et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 5 et 6

Les articles sous examen entendent préciser les subventions à accorder aux « collectivités autres que l'État et associations agréées » par types de mesures. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} selon lesquelles le flou juridique entourant ces termes ne permet pas de déterminer avec précision et exactitude les entités visées, ni de s'assurer que les syndicats de commune figurent parmi les bénéficiaires. Il renvoie également à ses observations selon lesquelles la loi précitée du 18 juillet 2018 ne prévoit pas des aides liées à des catégories différentes de bénéficiaires, de sorte que le règlement en projet ne peut octroyer des aides différentes en fonction des destinataires sans contrevenir à la base légale et risquer d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour ce qui est de l'article 5, lettre d), et de l'article 6, lettre c), le Conseil d'État se demande ce qu'il convient d'entendre par coûts des travaux de « négociation ».

Article 7

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 4 et relatives à l'encadrement du pouvoir réglementaire par la loi précitée du 18 juillet 2018 quant aux montants des subventions.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que l'article sous examen manque de clarté, en ce qu'il ne permet pas d'appréhender clairement les conditions à remplir pour chaque aide.

Article 8

Le Conseil d'État renvoie aux observations émises dans son avis du 7 novembre 2017 sur le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (doc. parl. n° 7048⁷) relatives à l'absence de définition juridique de l'arbre remarquable : « Le Conseil d'État demande encore aux auteurs de préciser dans le texte de loi, ce qui peut caractériser un arbre remarquable. »

L'article 8 sous examen opère une distinction entre l'« arbre remarquable » et l'« arbre remarquable classé comme monument national ou inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux ». Or, le concept d'« arbre remarquable » est une notion imprécise, dénuée de signification et de valeur juridique. Le Conseil d'État estime dès lors que l'octroi de subventions pour des « arbres remarquables » non classés se trouve dépourvu de base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. En revanche, le Conseil d'État relève que les arbres classés comme monuments ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux appartiennent à la catégorie juridique des « monuments » en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments.

Article 9

L'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018 dispose qu'un règlement grand-ducal détermine les montants des aides à accorder. L'article sous examen se borne à renvoyer aux tarifs prévus « au barème horaire approuvé par l'État luxembourgeois ». À la connaissance du Conseil d'État, un tel barème n'a toutefois pas été arrêté par la voie d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État exige dès lors que la détermination du barème figure au règlement grand-ducal sous avis, la formule retenue par les auteurs du texte en projet risquant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 10

L'article sous examen mentionne des « recommandations écrites du ministre et de ses délégués » que le bénéficiaire est « tenu » de suivre. Au vu du caractère obligatoire, le Conseil d'État estime que l'emploi du terme « recommandations » est inapproprié. Les auteurs entendent, en réalité, mettre en œuvre l'article 57, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018 aux termes duquel le ministre « peut imposer certaines conditions » en contrepartie des subventions, conditions qui sont à déterminer par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État demande dès lors à ce que l'article sous examen soit reformulé de la manière suivante :

« **Art. 10.** Le ministre peut subordonner l'octroi des subventions aux conditions suivantes :

- « 1° conditions quant au choix des espèces et des variétés ;
- 2° [...] » ;
- 3° [...]
- [...]. »

Article 12

L'article sous examen entend conférer au ministre la compétence pour déterminer une procédure simplifiée, par voie de convention, pour l'instruction de certains dossiers introduits, alors qu'aux termes de l'article 57, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018, les formalités applicables aux demandes sont « précisées par règlement grand-ducal ». Le règlement grand-ducal en projet ne saurait dès lors habiliter le ministre à déroger aux formalités procédurales que le Grand-Duc est chargé de déterminer. Une telle habilitation risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 13

L'article sous examen interdit le changement de l'affectation des fonds, sauf autorisation ministérielle. Aux yeux du Conseil d'État, une telle disposition dépasse le cadre de sa base légale. En application de l'article 57, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018, le règlement grand-ducal doit se limiter à déterminer les conditions pouvant accompagner l'octroi des subventions, le ministre déterminant au cas par cas les conditions à imposer, parmi celles figurant au règlement grand-ducal. L'article sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État tient encore à préciser que la durée des conditions imposées ne peut excéder trente ans, conformément à l'article 57, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Article 14

À l'alinéa 1^{er}, le dispositif est à adapter pour tenir compte des observations faites à l'endroit de l'article 13 relatives à la condition d'interdiction de changement d'affectation des fonds.

L'alinéa 3 permet de refuser des demandes au motif d'un mauvais usage d'aides antérieurement consenties. Le Conseil d'État estime qu'un tel refus revêt le caractère d'une sanction et relève de ce fait de la seule compétence du législateur.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles qui ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Le Conseil d'État recommande dès lors d'omettre la subdivision de l'acte en projet en chapitres. Subsidiairement, s'il est recouru à un groupement d'articles en chapitres, les points entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre I^{er} – Objet** ».

Le Conseil d'État propose de recourir plutôt à des intitulés d'article. S'il est recouru à ce procédé, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chacun de ces articles et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article.

Les subdivisions complémentaires des articles en points lors des énumérations sont caractérisées 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), ...). Les énumérations sont

introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Subsidiairement, 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. Pour exemple, il convient de faire référence à l'« article 5, lettre a) » et non pas à l'« article 5a) ».

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 ».

Il y a lieu d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg » et non pas « Luxembourg » ou « Grand-Duché du Luxembourg ».

Il convient d'écrire les termes « euros » et « pour cent » en toutes lettres.

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace et l'objet du dispositif de l'acte remplaçant l'acte abrogé est à formuler dans l'intitulé de manière claire et précise. De plus, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Partant, il y a lieu de libeller l'intitulé comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel ».

Préambule

Au deuxième visa, il convient de se référer avec précision à la décision en question et d'écrire :

« Vu la décision du Gouvernement en conseil du 13 janvier 2017 relative au plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 et ayant trait à sa première partie intitulée « Stratégie nationale Biodiversité » ; ».

Il y a lieu d'ajouter une référence relative à la fiche financière exigée par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Partant, un visa libellé « Vu la fiche financière ; » est à insérer en tout premier lieu au fondement procédural, avant le visa relatif aux avis des chambres professionnelles.

Le troisième visa (quatrième selon le Conseil d'État) 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.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

À la deuxième phrase, il convient d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions » avec une lettre « m » initiale minuscule. Au dispositif, il convient en effet de viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. De plus, la forme abrégée est à libeller « , dénommé ci-après « ministre », » en excluant le déterminant, étant donné que celui-ci ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par ailleurs, il convient d'employer cette forme abrégée de manière uniforme tout au long du dispositif, en écrivant « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Article 3

À la phrase liminaire, une espace est à insérer après les termes « au sens de l'article 3 ».

À la lettre c), les termes « sous a) ou b) » sont à remplacer par « visées aux lettres a) ou b) ». De la même manière, les termes « sous b) » sont à remplacer par « visés à la lettre b) ». Par ailleurs, les termes « du présent règlement » sont à omettre, car superfétatoires.

À la lettre d), il convient d'écrire « à l'exception des travaux mentionnés aux lettres a) à c) ». De plus, il y a lieu d'écrire « certifiées » au féminin.

Article 4

Il convient d'écrire « en vertu de l'article 35 » au singulier. De plus, il y a lieu d'écrire :

« [...] dans le cadre des plans d'action « Espèce » ou « Habitats » repris au plan national concernant la protection de la nature établis en vertu de l'article 47 de [...]. »

Chapitre 3

Afin d'éviter toute confusion, le Conseil d'État suggère d'intituler le chapitre 3 de la manière suivante :

« **Chapitre 3** – Associations agréées et collectivités autres que l'État »

Article 7

Il y a lieu d'écrire « visé à l'article 6, lettre a) » et non pas « mentionné dans l'Art. 6. a) », ceci à deux reprises.

Article 9

Concernant l'alinéa 3, le Conseil d'État suggère de reformuler la première phrase comme suit :

« Les demandes sont accordées par le ministre ou son délégué. ».

À l'alinéa 3, deuxième phrase, il faut écrire « en vertu des articles 2 et 3 » et les termes « du présent règlement » sont à omettre. De plus, les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une

majuscule au premier substantif, de sorte qu'il convient d'écrire « Service de la nature » avec une lettre « s » majuscule. En outre, à la troisième phrase, l'intitulé complet de la loi à laquelle il est fait référence est à ajouter.

Article 10

À l'alinéa 2, les termes « du présent règlement » sont à écarter, car superfétatoires.

Article 11

Le terme « notifiée » est à remplacer par celui de « constatée ».

Article 13

À l'alinéa 1^{er}, le terme « affection » est à remplacer par celui d'« affectation ».

Article 14

À l'alinéa 2, il convient d'insérer la date de la loi en question qui est en l'occurrence celle du 18 juillet 2018.

Article 15

Les dispositions abrogatoires étant étrangères au chapitre 5 relatif aux procédures, et si le Conseil d'État n'est pas suivi en son observation d'omettre la subdivision du règlement en projet en chapitres, il convient de reprendre les dispositions abrogatoires sous un chapitre 6 nouveau. Cette observation vaut également pour la formule exécutoire à l'article 16.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} est à reformuler, de sorte que l'article sous examen prendra la teneur suivante :

« **Art. 15.** Le règlement grand-ducal du 18 mars 2008 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 octobre 1990 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel est abrogé. »

Article 16

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « le Ministre de [...] ».

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 16.** Notre ministre ayant l'Environnement dans ses attributions et Notre 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 19 votants, le 2 juillet 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu