

Projet de loi

relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(9 décembre 2014)

Par dépêche du 7 octobre 2014, le Conseil d'État a été saisi par le président de la Chambre des députés d'une série d'amendements parlementaires qui font suite à son avis complémentaire du 18 juillet 2014 et qui concernent plus particulièrement les articles 2, 42, 44, 45 et 47 du projet de loi sous objet.

Les amendements en question étaient assortis d'un commentaire et comportaient en outre en annexe un texte coordonné qui reprend les propositions de texte formulées par le Conseil d'État que la commission parlementaire a fait siennes ainsi que les nouveaux amendements.

Les amendements ne sont pas numérotés, mais renvoient directement aux articles du projet de loi auxquels ils ont trait.

Le Conseil d'État entend y prendre position comme suit :

Amendement ad article 2, paragraphe 2, points a) et b)

Sans observation.

Amendement ad article 3, paragraphe 2

Sans observation.

Amendement ad article 42, paragraphe 5

L'amendement sous examen, qui reprend la proposition de texte que le Conseil d'État avait formulée en ordre subsidiaire à sa proposition principale d'abandonner le paragraphe 5 de l'article 42 (devenu l'article 37 dans le texte coordonné joint aux amendements parlementaires sous avis), ne donne pas lieu à observation, sauf à écrire « Code d'instruction criminelle » avec une lettre initiale majuscule.

Amendement ad article 44, paragraphes 1^{er} et 2

La modification apportée au paragraphe 1^{er} de l'article 44 (devenu l'article 39 dans le texte coordonné joint aux amendements sous avis) trouve l'accord du Conseil d'État.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État se voit obligé de répéter sa critique formulée dans son avis complémentaire du 18 juillet 2014. Le législateur national ne peut pas étendre l'exercice de son autorité normative à une institution de l'Union européenne. En particulier, il ne peut pas exiger de la part de la Commission européenne de « se [coordonner] avec le ministre » lorsqu'elle procède soit à la vérification de l'état de préparation à

des situations d'urgence soit à la vérification des mesures de stockage qui ont été prises par les autorités luxembourgeoises, voire l'agence nationale de stockage des produits pétroliers avec le but de faire face à une telle situation d'urgence.

Aussi le Conseil d'État propose-t-il de modifier comme suit le texte du paragraphe 2 en question :

« (2) Le ministre peut désigner des agents pour accompagner les personnes habilitées par la Commission européenne en vue de procéder à des examens dans le cadre des vérifications par celle-ci de l'état de préparation aux situations d'urgence visées au paragraphe 1^{er} ou des mesures de stockage prises pour y faire face ».

Amendement ad article 45, paragraphe 1^{er}

L'article sur lequel porte l'amendement devient l'article 40 dans le texte coordonné joint aux amendements parlementaires sous avis.

Dans son avis complémentaire du 18 juillet 2014, le Conseil d'État avait considéré que les mesures reprises sous les points a) et b) du paragraphe 1^{er} ne relèvent pas des matières réservées, de sorte qu'elles peuvent être confiées au pouvoir réglementaire d'exécution prévu à l'article 36 de la Constitution, sans que le texte de loi ait besoin de le prévoir formellement. Au regard du choix retenu par la commission parlementaire, le Conseil d'État peut toutefois s'accommoder du maintien de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} dans le texte de loi en projet, en alignant cependant la rédaction au libellé couramment utilisé dans des textes légaux adoptés postérieurement à la loi du 22 septembre 1982 relative à l'approvisionnement du pays en produits pétroliers en cas de nécessité, et en écrivant :

« (1) ... un règlement grand-ducal peut prévoir les mesures pour :
a) »

Quant aux alinéas 2 et 3 de ce paragraphe, il prévoit une formule de publication qui s'écarte de la pratique usuelle d'une publication des actes à caractère réglementaire au Mémorial. Pareille dérogation est possible en vertu de l'article 112 de la Constitution, à condition de prévoir la forme de cette publication, comme retenu dans le cas de l'espèce, dans la loi même.

Le Conseil d'État note par ailleurs que la formulation proposée s'inspire directement d'une disposition reprise dans les mêmes termes à l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1^{er} ne donnent pas lieu à observation.

Quant aux dispositions du paragraphe 2, celles-ci sont censées faire droit à l'opposition formelle du Conseil d'État qui avait rappelé dans son avis complémentaire du 18 juillet 2014 que la modification de l'article 32 de la Constitution intervenue en 2004, donc à une date postérieure à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 22 septembre 1982, permet certes de déléguer dans les matières réservées à la loi certains éléments moins essentiels à un règlement pris sur base de l'article 32(3) de la Constitution, à condition que

« l'essentiel du cadrage normatif [résulte] de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités »¹

Hormis la proposition du Conseil d'État d'aligner le libellé de l'alinéa 1^{er} à sa proposition de texte relative à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, il échet de vérifier si la rédaction du paragraphe 2 sous avis respecte les conditions de l'article 32(3) de la Constitution en vue d'autoriser le Grand-Duc à prendre les mesures réglementaires énumérées sous les points a), b) et c).

Le Conseil d'État entend tout d'abord souligner qu'il perçoit des difficultés pour concevoir correctement les trois conditions de l'article 32(3) de la Constitution dans la loi formelle elle-même, tout en déléguant la substance normative moins essentielle des dispositions à prévoir à un règlement grand-ducal. Il renvoie à ce sujet à son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution² où la question est plus amplement développée.

Le Conseil d'État comprend également qu'il est impossible au Gouvernement de le saisir des projets de règlement grand-ducal à prendre sur base des dispositions légales projetées, alors que le contenu de ces règlements grand-ducaux devra forcément s'orienter aux circonstances de la situation du moment qu'un problème d'approvisionnement en produits pétroliers pourra survenir.

Dans ces conditions, il estime que la finalité des règlements grand-ducaux à prendre résulte à suffisance de droit de la phrase introductive de l'alinéa 1^{er}.

Par ailleurs, quant aux conditions légales à prévoir pour prendre lesdits règlements grand-ducaux, il est d'avis qu'au point b) il n'y a pas lieu de spécifier les conditions dans lesquelles une restriction spécifique peut être prévue sinon de supprimer les termes « de façon globale ou spécifique ». Il s'interroge en outre sur l'intérêt qu'il y aurait, en cas de crise d'approvisionnement du pays en produits pétroliers, de restreindre l'importation de produits dont l'assèchement des stocks voire le tarissement des livraisons sont précisément à l'origine de la crise qui conditionne les mesures de restriction envisagées. Au point c), le Conseil d'État demande, au vu de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, que les conditions d'une réglementation du stockage de certains produits pétroliers soient énoncées de façon spécifique, tout en se demandant qu'elle est la différence faite par les auteurs de l'amendement sous examen entre les notions de « stockage » et de « détention » ; dans la ligne des choix rédactionnels retenus par ailleurs, il pourrait se satisfaire du seul maintien du terme « stockage ».

À l'alinéa 2, il échet d'écrire « Les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er} ... » et « ... tiennent compte de la durée ... ».

Le Conseil d'État n'entend dès lors pas s'opposer au nouveau libellé qui résulte de l'amendement sous objet, en ne pouvant pourtant pas exclure,

¹ Cf. arrêt 108/13 de la Cour constitutionnel du 29 novembre 2013 (Mém. A N° 217 du 13 décembre 2013).

² Doc. parl. n° 6030⁶, pp. 48 et suivantes (*verbo* : « Articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'État) »).

au regard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, que l'alinéa 3 puisse être considéré comme répondant de manière insuffisante aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution concernant l'obligation de fixer dans la loi les modalités auxquelles doivent répondre les règlements grand-ducaux à intervenir.

Amendement ad article 47, nouveau paragraphe 2

L'amendement sous examen fait suite à une demande du Conseil d'État qui avait souhaité que les lois comportant des dispositions sur la faculté accordée à des fonctionnaires autres que les membres de la Police grand-ducale de rechercher et de constater des infractions soient concordantes avec d'autres textes législatifs en ce qui concerne le régime des conditions à remplir à cet effet par les fonctionnaires visés, dont en particulier la formation requise dans le domaine de la recherche et de la constatation des infractions et le droit pénal qui s'y greffe.

Le texte de l'amendement ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen