

Projet de loi

**modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte
contre la pollution de l'atmosphère**

Avis du Conseil d'État

(7 avril 2017)

Par dépêche du 28 octobre 2016, 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.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère que la loi en projet se propose de modifier.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 décembre 2016.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer dans la loi précitée du 21 juin 1976, l'article 7bis, paragraphe 2, de la directive modifiée 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie, qui sont issues de carburants autres que les biocarburants, et ceci d'au moins 6 pour cent au 31 décembre 2020. Les auteurs du projet de loi sous avis précisent le montant de l'amende pour non-respect du taux fixé ainsi que les modalités de paiement et de perception de l'amende et la possibilité d'introduire un recours administratif contre la décision d'infliger une amende. Ils adaptent, en outre, les dispositions en matière de recherche et de constatation des infractions, des pouvoirs et prérogatives de contrôle, introduisent des mesures administratives *ad hoc* et actualisent les dispositions en matière de constitution de partie civile des associations écologiques agréées.

Les auteurs profitent de la présente modification de la loi précitée du 21 juin 1976 pour intégrer dans la loi certaines dispositions du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides. À cet égard, le Conseil d'État insiste qu'il soit veillé à une reprise adéquate, dans la loi en projet, des définitions de notions déjà employées dans le règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012.

Dans les matières réservées à la loi, il revient au législateur de définir les termes figurant dans la loi sans possibilité de laisser à une autorité réglementaire le pouvoir de fixer par le biais de définitions les contours de la loi.

Le règlement précité du 16 mars 2012 ne peut, au vu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, intervenir que pour autant que la loi « fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises »¹.

À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que le texte proposé à l'article 1^{er} de la loi en projet, en combinaison avec celui à l'endroit de l'article 5 en projet, n'est pas conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, ce qui affecte la base légale du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012. Ainsi, il n'est pas exclu que, dans le cadre d'une mise en cause du règlement grand-ducal précité du 16 mars 2012, que ce soit au titre de l'exception d'illégalité de l'article 95 de la Constitution ou d'un recours direct en annulation, la question de la constitutionnalité de la loi précitée du 21 juin 1976 soit posée.

Le Conseil d'État tient également à relever que les sanctions administratives que le projet de loi entend instaurer ne sont applicables qu'à partir du 1^{er} janvier 2021 et que, partant, aucune sanction ne peut être infligée avant cette même date.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er} du texte proposé, les auteurs du projet entendent fixer la méthode spécifiant les normes de base concernant les carburants et la méthode de calcul des émissions de gaz à effet de serre produites sur l'ensemble de cycle de vie par règlement grand-ducal.

S'agissant d'une matière réservée à la loi, d'une part, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie, et, d'autre part, en vertu de l'article 14 de la Constitution qui consacre le principe de la légalité des incriminations et des peines, ces différents éléments doivent être inscrits dans la loi, du moins quant à leurs principes et points essentiels. Un texte de loi qui renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination de ces éléments, ne répond pas aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Le Conseil d'État doit ainsi s'opposer formellement au libellé proposé.

Au paragraphe 3 du texte proposé, il est prévu que « l'Administration de l'environnement peut infliger au fournisseur une amende » en cas de non-respect du taux prévu au paragraphe 1^{er} de la disposition sous examen. À cet égard, le Conseil d'État estime que l'emploi du mot « peut » est

¹ Voir à cet égard l'avis du Conseil d'État n° 51.775 du 15 novembre 2016 relatif au projet de loi portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (doc. parl.: 7053³).

inapproprié eu regard aux contraintes européennes pour faire respecter la directive à transposer, se dégageant de l'article 9*bis* de celle-ci, et propose d'obliger l'administration à prononcer une sanction à chaque fois que le seuil imposé n'est pas atteint.

Aux paragraphes 3 et 4 du texte proposé, il est indiqué soit d'homogénéiser les expressions « amende » et « amende administrative », soit d'omettre le terme « administrative » après le mot « amende », pour être superfétatoire dans le contexte de l'article sous examen.

Pour faciliter l'encaissement des amendes d'ordre prononcées, tel que prévu au paragraphe 3, alinéa 4, du texte proposé, le Conseil d'État propose de déroger aux règles établies en la matière par le Nouveau Code de procédure civile et de prévoir dans la loi en projet une disposition qui charge non pas l'Administration des douanes et accises, mais l'Administration de l'enregistrement et des domaines de la perception de ce type d'amendes tout en précisant, à l'instar du mode de recouvrement des amendes prononcées par les juridictions répressives, que le recouvrement des amendes d'ordre en cause se fera comme en matière de droits d'enregistrement.

Articles 2 à 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur une incohérence des textes.

À l'article 2*bis* de la loi en projet, l'Administration de l'environnement « est chargée de contrôler le respect dudit taux » et « [e]n cas de non-respect du taux [en question, celle-ci] peut infliger au fournisseur une amende ».

À l'article sous revue, par contre, c'est le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions qui, en cas de non-respect des dispositions de l'article 2*bis* de la loi en projet, « peut, selon le cas, impartir au fournisseur un délai dans lequel ce dernier doit se conformer à ces dispositions » et/ou « interdire la mise sur le marché ou imposer le retrait du marché du carburant ou de l'énergie fournie ».

Ainsi, le ministre pourrait accorder un délai là où l'administration compétente a déjà prononcé une sanction ou bien décrété, en l'absence de sanction administrative, une interdiction de mise sur le marché pour non-respect des dispositions de l'article 2*bis* de la loi en projet.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à une telle incohérence des textes, contraire au principe de la sécurité juridique, et propose de conférer tous les pouvoirs en cas de non-respect des dispositions de l'article 2*bis* à la même autorité.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en paragraphes qui se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), (3), ...

Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Il y a donc lieu d'écrire « Art. XX. » devant le nouveau libellé à remplacer.

Par ailleurs, à l'occasion du remplacement d'articles, de paragraphes ou d'alinéas dans leur intégralité, il s'impose d'employer le terme « remplacé » au lieu de « modifié ». Ainsi faut-il écrire, par exemple, à l'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis :

« **Art. X.** À l'article X de la même loi, le paragraphe X est remplacé par le texte suivant : « (...) » ».

Article 1^{er}

Le liminaire de l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Entre les articles 2 et 3 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, il est inséré un article *2bis* qui prend la teneur suivante : « Art. 2bis. (...) » ».

À l'article *2bis*, point 1 (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), première phrase, que l'article 1^{er} propose d'insérer, il y a lieu de supprimer la partie de phrase « , aussi progressivement que possible, », car sans apport normatif. Toujours à la première phrase, il est indiqué de supprimer les termes « au plus tard » et d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

À l'article *2bis*, point 1 (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), deuxième phrase, que l'article 1^{er} propose d'insérer, il faut écrire « ensemble du cycle de vie ».

À l'article *2bis*, point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État), alinéa 1^{er}, que l'article 1^{er} propose d'insérer, il faut lire « non-respect du taux ».

Article 2

À l'article 3, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il s'impose d'écrire « Admⁱⁿistration des douanes et accises » avec une lettre « a » majuscule.

À l'article 3, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « Administration des douanes et accises ».

Toujours au même alinéa, il faut écrire « procès-verbaux » sans espaces.

À l'article 3, alinéa 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il s'impose d'écrire « règlement grand-ducal » sans espace. À l'alinéa 4, dans sa nouvelle teneur proposée, il faut lire :

« Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal (...) ».

À l'article 3, alinéa 5, dans sa nouvelle teneur proposée, il faut écrire « Code pénal » avec une lettre « c » majuscule et terminer l'alinéa par des guillemets fermants.

Article 3

À l'article 4, point 1 (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État), dans sa nouvelle teneur proposée, il faut lire :

« moyens de transport visés par ~~assujettis~~ à la présente loi et les ~~aux~~ règlements (...) ».

À l'article 4, point 2 (paragraphe 2 selon le Conseil d'État), dans sa nouvelle teneur proposée, il faut écrire :

« [l]es dispositions du paragraphe 1^{er} » et « sans préjudice de l'article 33, paragraphe 1^{er}, du Code d'instruction criminelle ».

À l'article 4, point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État), dans sa nouvelle teneur proposée, il faut lire « prévues aux paragraphes 1^{er} et 2 ». Ensuite, à la lettre c) (point 3 selon le Conseil d'État), il y a lieu de supprimer l'espace entre le terme « contrôle » et le point final.

À l'article 4, point 4 (paragraphe 4 selon le Conseil d'État), deuxième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il faut lire « alinéa 1^{er} » au lieu de « alinéa 1 ».

Article 4

L'emploi de caractères gras est à omettre.

En outre, 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. Il faut dès lors remplacer le terme « supprimé » par le terme « abrogé ».

Article 5

À l'article 6, point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État), alinéa 1^{er}, que l'article sous avis propose d'insérer, il y a lieu de préciser de quel ministre il s'agit et d'introduire une abréviation pour ce dernier afin de faciliter la référence à celui-ci à l'article 11, dans sa nouvelle teneur proposée.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout

spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Il est indiqué d'employer une numérotation en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...). Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points et chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À l'article 6, point 3 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État), alinéas 2 et 3, que l'article sous examen propose d'insérer, il faut lire « alinéa 1^{er} ».

Article 6

À l'article 11, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de préciser de quel ministre il s'agit. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes