

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures

Avis du Conseil d'État

(25 septembre 2018)

Par dépêche du 21 mars 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Au projet de loi proprement dit 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 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, intégrant les modifications que la loi en projet entend apporter à cette dernière loi.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État respectivement par dépêches des 24 mai et 17 août 2018. Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi précitée du 28 juin 1976 en y apportant des modifications ponctuelles.

Une première série de modifications apporte à la loi précitée du 28 juin 1976 des changements d'ordre technique. Ainsi, il est envisagé d'adapter cette loi aux changements intervenus dans les attributions respectives, d'une part, de l'Administration de la nature et des forêts et, d'autre part, de l'Administration de la gestion de l'eau en ce qui concerne la pêche dans les eaux intérieures. La loi en projet opère encore les redressements nécessaires afin de tenir compte de la suppression des fonctions de commissaire de district par la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts. Elle se propose enfin de redresser certaines incohérences du texte actuel.

Une deuxième série de modifications apporte à la loi précitée du 28 juin 1976 des innovations qui concernent principalement la délivrance et le refus de délivrance des permis de pêche.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3, point 1^o, tend à remplacer l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 28 juin 1976 par un nouveau texte qui prévoit que « les permis de pêche sont délivrés de façon numérique », les modalités de délivrance de ces permis étant abandonnées à un règlement grand-ducal.

Aux yeux du Conseil d'État, l'expression « [l]es permis de pêche sont délivrés de façon numérique » manque de précision. Est-ce qu'il s'agit de permettre à l'impétrant de formuler sa demande en obtention d'un permis de pêche « de façon numérique » par la voie électronique, alors que le permis de pêche lui-même revêt toujours la forme d'un document matériel, servant à son titulaire de titre juridique l'habilitant à exercer la pêche ? Ou est-ce que le permis de pêche proprement dit est constitué d'un titre numérique, dématérialisé, que le titulaire peut éventuellement imprimer par ses propres soins ou exhiber au moyen d'un équipement électronique approprié ? D'après le projet de règlement grand-ducal déterminant le modèle des permis de pêche valables pour les eaux intérieures et du montant du droit et de la taxe piscicole, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, il semble que le permis de pêche soit constitué d'un titre matériel, même s'il est question au commentaire de l'article sous examen du « permis de pêche numérique ». Toutefois, le manque de précision terminologique cité est de nature à entacher la disposition sous revue d'une insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer de manière formelle. La phrase « Les permis de pêche sont délivrés de façon numérique » peut être omise, puisque la manière de délivrer les permis est à considérer comme une modalité pratique qui peut être reléguée à un règlement grand-ducal.

L'article 3, point 2^o, supprime à l'article 5, paragraphe 2, la partie de phrase selon laquelle les permis délivrés sur la base de la loi précitée du 28 juin 1976 « sont valables pour tout le Grand-Duché ». Cette partie de phrase était pour le moins équivoque dans la mesure où les permis en question n'habilitent pas leur titulaire à exercer la pêche dans les eaux frontalières. La suppression envisagée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 3, point 3^o, modifie l'article 5, paragraphe 3, de la loi précitée du 28 juin 1976, en y supprimant en ce qui concerne la durée de validité du permis de pêche, la référence à la date respectivement de délivrance et de renouvellement du permis. Le Conseil d'État ne voit pas d'inconvénient à l'omission de la référence à la date du renouvellement, sachant que les permis de pêche institués par la loi sous revue ne pourront plus être renouvelés. Les auteurs justifient l'omission de la référence à la date de délivrance du permis par le « fait que le permis de pêche numérique peut comporter une date de début de validité postérieure à sa date de délivrance ». En effectuant les suppressions de texte proposées par les auteurs, l'article 5, paragraphe 3, se lirait comme suit : « Les permis ont une durée de validité d'un an ».

Il ne contiendrait plus aucune référence quant au point de départ du délai de validité du permis. Afin d'éviter toute ambiguïté contraire à la sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de conférer au texte sous revue la teneur suivante :

« Les permis ont une durée de validité d'un an à compter de la date de prise de validité indiquée sur le permis. »

Article 4

L'article 4, points 1^o et 2^o, tend à modifier l'article 8, paragraphes 1^{er}, 3 et 4 de la loi précitée du 28 juin 1976.

Il est prévu de conférer au ministre un pouvoir d'appréciation des cas dans lesquels un permis de pêche est refusé, sauf en ce qui concerne les mineurs d'âge de moins de quatorze ans accomplis pour lesquels le régime actuel est maintenu.

Les cas dans lesquels un permis de pêche peut être refusé, sont repris du texte de l'actuel article 8 de la loi précitée du 28 juin 1976, paragraphe 1^{er}, points 2 et 3, et paragraphe 3. À l'inverse du régime actuel, la disposition sous examen prévoit que le ministre n'est plus obligé de refuser le permis, mais qu'il « peut » le refuser, ce qui revient à lui accorder un large pouvoir d'appréciation.

Il est à noter que dans le nouveau régime, il n'existera plus de cas dans lesquels le permis de pêche est refusé d'office. Pourtant, en matière de chasse, l'article 68 de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse énumère les cas dans lesquels le ministre doit refuser ou retirer le permis de chasser, tandis que l'article 69 énumère les cas dans lesquels le refus ou le retrait du permis est subordonné à l'appréciation du ministre.

Le Conseil d'État estime qu'il serait judicieux de rechercher, tant que faire se peut, le parallélisme entre refus ou retrait, d'une part, du permis de chasse et, d'autre part, du permis de pêche. Certaines disparités sont en effet difficiles à comprendre, par exemple le fait que celui qui a été condamné irrévocablement pour infraction à la législation concernant la protection de la nature se voit refuser d'office le permis de chasser, alors qu'il peut obtenir un permis de pêche. Dans ce contexte, le Conseil d'État demande aux auteurs de réfléchir au maintien de la disposition d'après laquelle le permis de pêche peut être refusé « aux personnes déclarées en état de banqueroute », étant donné qu'une telle cause de refus ne se trouve pas explicitement énoncée dans la loi précitée du 25 mai 2011.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 ont pour objet de modifier respectivement les articles 16 et 17 de la loi précitée du 28 juin 1976.

Ils substituent, chaque fois au point 2, l'expression « arrêté ministériel » à celle de « règlement ministériel ». Le commentaire de l'article 7 qualifie cette modification de redressement d'une inexactitude d'ordre formel.

Il est vrai qu'aux articles 16 et 17 de la loi précitée du 28 juin 1976, le renvoi à un règlement ministériel est impropre, puisque l'article 36 de la Constitution¹ s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc², en l'occurrence à un ministre. En plus, conformément à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution³, il appartient au seul Grand-Duc (et non pas au législateur) de conférer un pouvoir réglementaire à un ministre, dans la limite des cas visés par cette disposition constitutionnelle.

Le remplacement du concept de règlement ministériel par celui d'arrêté ministériel ne résout toutefois pas le problème esquissé puisque la finalité de l'intervention ministérielle reste inchangée. Cette finalité consiste en effet invariablement à édicter des règles générales, impersonnelles, c'est-à-dire à prescrire plus particulièrement toutes les mesures prophylactiques qui s'imposent (article 16) ou encore les dimensions des grilles à apposer sur les entrées des turbines et des bouches de prise d'eau (article 17). Malgré le changement de vocabulaire, il demeure donc que les articles 16 et 17 de la loi précitée du 28 juin 1976 continuent à charger le ministre d'un pouvoir réglementaire, ce qui est contraire aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement, d'une part à l'article 7, point 2, et, d'autre part, à l'article 8, point 2, de la loi en projet. La solution consisterait à prévoir un règlement grand-ducal en lieu et place du règlement ministériel.

Articles 9 à 26

Sans observation.

Article 27

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

¹ Constitution, art. 36 : « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. ».

² Cour constitutionnelle, arrêt n° 01/98 du 6 mars 1998 (Mém. A – 19 du 6 mars 1998), arrêts n° 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 (Mém. A – 2 du 18 janvier 1998).

³ Constitution, art. 76, al. 2 : « Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. ».

L'intitulé complet 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. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'un paragraphe, le Conseil d'État souligne qu'il faut également reprendre le numéro de paragraphe avant le texte nouveau.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Il convient d'écrire « ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 3

Si les auteurs entendent maintenir la phrase « Les permis de pêche sont délivrés de façon numérique », le Conseil d'État leur demande de préciser ce qu'il faut entendre par l'expression « de façon numérique ».

Article 4

Au point 2° qui entend remplacer l'article 8, paragraphe 3, il convient d'écrire :

« [...] à l'article 69, points 1 à 6 de la loi modifiée du 25 mai [...] pour infraction à l'article 11, point 8, de la loi précitée du 25 mai 2011. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 25 septembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes