

Projet de loi

portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Avis complémentaire du Conseil d'État

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 10 mars 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'environnement, du climat, du développement durable, de l'énergie et de l'aménagement du territoire lors de sa réunion du 9 mars 2021.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes.

Considérations générales

Il convient de relever que les dispositions du projet de loi sous avis à l'égard desquelles des oppositions formelles avaient été émises ont été modifiées afin de prendre en compte les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis initial.

En effet, à la lecture du texte coordonné versé aux amendements adoptés par la commission parlementaire, le Conseil d'État constate qu'il a été suivi sur une grande partie de ses considérations. Ses oppositions formelles émises à l'endroit des articles 2, 3, point 2°, 4, point 3°, et 10, point 1°, sont dès lors devenues sans objet.

Examen des articles

Amendement 1

L'amendement sous revue entend compléter l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un point 35 pour y intégrer la notion de « pollution lumineuse », définie comme « tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune ».

Les auteurs expliquent que « cette définition est dérivée des principes retenus par des organisations internationales telles que la « *International Dark Sky Association* » et la Commission Internationale de l'Éclairage ».

Si l'extension de la protection de la nature et des ressources naturelles contre les effets nocifs de la lumière artificielle pendant la nuit est en principe louable, la définition proposée soulève pourtant quelques questions.

La notion de « pollution lumineuse » est définie par référence aux effets d'une telle pollution, lesquels sont libellés en des termes généraux et à portée subjective, tels que « indésirable », « attribuable » ou « négatives ». Cette définition laisse une marge d'appréciation très large aux autorités administratives, en raison, tout d'abord, de l'imprécision de la définition et, ensuite, de l'absence de critères objectifs permettant de constater une telle pollution. L'administration dispose d'une liberté d'appréciation totale pour décider ce qui est autorisable ou non et aux conditions qu'elle impose, risquant de générer une pléthore de recours.

Par ailleurs, toute lumière artificielle n'est-elle pas susceptible d'avoir des incidences négatives ? Selon la formule proposée par les auteurs de l'amendement sous avis, une lumière artificielle n'est d'ailleurs à qualifier comme « pollution lumineuse » que lorsqu'elle a des incidences négatives sur, à la fois, « les êtres humains, la flore et la faune », l'incidence négative sur un de ces trois groupes n'étant donc pas suffisante pour rentrer dans cette définition. En ce sens, il y aurait lieu de remplacer le terme « et » par le terme « ou ».

En outre, cette définition s'articule de manière malaisée avec la notion de « prescriptions d'illumination maximale des constructions » de l'article 61, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur, telle que projetée par l'amendement 13 sous avis. En effet, soit la pollution lumineuse est qualifiée en fonction de ses incidences « négatives », soit elle est qualifiée en fonction de prescriptions maximales mesurables et déterminées par voie de règlement grand-ducal. Le respect des prescriptions d'illumination maximale implique-t-il nécessairement une absence d'incidences négatives et, partant, l'absence de pollution lumineuse ?

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer, pour la définition de la notion de « pollution lumineuse », de l'article L583-1 du Code de l'environnement français, qui contient des critères objectifs, et qui énonce certaines limites à la nécessaire prévention de la pollution lumineuse, telles que la sauvegarde de la sécurité publique ou la sûreté des installations et ouvrages sensibles.

Amendement 2

L'amendement sous examen propose de compléter l'article 4, paragraphe 4, du projet de loi sous rubrique par trois alinéas supplémentaires, à insérer au niveau de l'article 7, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018, dans sa teneur initialement projetée. La nouvelle disposition permettra au propriétaire de demander, sous certaines conditions, une dérogation à l'interdiction de reconstruction d'une construction légalement existante démolie en zone verte, à condition que la démolition provienne d'un événement de force majeure, alors qu'elle servait de résidence principale. Il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit de la résidence principale et effective du

propriétaire ou d'un ayant droit de celui-ci, inscrite au registre communal, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

La terminologie employée semble encore impropre, alors que l'emploi de la notion de démolition vise une action volontaire, du fait de l'homme, incompatible avec le terme « événement de force majeure ». Par ailleurs, un événement de force majeure est une notion de droit civil trop restrictive, n'englobant pas toutes les hypothèses de destruction involontaire d'une construction et donc indépendante de la volonté du propriétaire. Aux yeux du Conseil d'État, elle devrait être complétée par une référence à une cause indépendante de la volonté du propriétaire. Ceci permettrait de couvrir le cas d'un incendie d'origine criminelle ayant ravagé une construction en zone verte.

Le Conseil d'État propose dès lors, pour l'alinéa 2, le libellé suivant :

« Une autorisation portant dérogation à l'alinéa précédent peut être accordée au propriétaire dans le cas où une construction a été détruite, partiellement ou intégralement, par une cause fortuite, donc indépendante de la volonté du propriétaire. »

Si le Conseil d'État était suivi dans ses observations, il conviendrait de modifier également en ce sens l'alinéa 3, afin d'écrire :

« La demande en dérogation est introduite par le propriétaire dans un délai de deux ans à partir de l'événement sous peine de déchéance. Le propriétaire de la construction partiellement ou intégralement détruite rapporte la preuve que la destruction est due à une cause fortuite, indépendante de sa volonté. »

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

L'amendement sous revue vise à répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État émise au regard de l'article 5 du projet de loi visant à modifier l'article 12 de la loi précitée du 18 juillet 2018, en proposant, dans un nouvel alinéa 3, une définition de la notion de « dépôt de matériaux ». Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle à cet égard.

Pour faciliter l'accessibilité et l'intelligibilité du texte, il est toutefois indiqué d'inclure cette définition à l'endroit des dispositions générales qui regroupent l'ensemble des définitions.

Tout dépôt temporaire est lié à la condition d'obtenir une autorisation dans le cadre de l'article 6 ayant trait aux constructions nouvelles en zone verte. Cependant, qu'en est-il de la rénovation d'une construction légalement existante ou reconstruction d'une bâtisse en vertu des dispositions de l'article 7 ? Au sens strict de la disposition sous revue, des matériaux de construction ne pourront pas y être déposés temporairement, ni des engins mécaniques dans la mesure où il ne s'agit pas d'une autorisation accordée en

vertu de l'article 6. Il convient ainsi d'ajouter la référence à l'article 7 en vue d'englober également les dépôts temporaires dans le cadre des autorisations ministérielles y requises.

Amendement 5

À l'alinéa 1^{er}, dernière phrase, les termes « le cas échéant » sont à supprimer pour être superfétatoires. Le Conseil d'État est à se demander dans quels cas les frais seraient à supporter, ou non, par le demandeur d'autorisation. En effet, si aucune expertise n'est à réaliser, il n'y aura pas de frais d'expertise à supporter. Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « le cas échéant ».

Amendement 6

L'amendement sous revue entend insérer un article 12 ajoutant à l'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 un alinéa 2, qui renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination des quantités des « parties aériennes des espèces végétales partiellement protégées qui peuvent être cueillies, ramassées, coupées, détenues, transportées ou échangées à titre personnel non lucratif ».

Étant donné que l'article 20, paragraphe 2, alinéa 1^{er} se réfère à des « petites » quantités, le règlement grand-ducal se limitera à préciser ces quantités, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer le terme « fixe » par le terme « précise ».

Amendements 7 à 12

Sans observation.

Amendement 13

L'amendement sous avis entend ajouter, à l'article 61, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018, les termes « ou encore provoquer la pollution lumineuse ». Le Conseil d'État se réfère à ses observations à l'endroit de l'amendement 1.

Amendement 14

Sans observation.

Amendement 15

L'amendement sous examen porte sur l'article 22, paragraphe 3 nouveau, de la loi en projet, modifiant l'article 74 de la loi précitée du 18 juillet 2018. L'amendement entend remplacer la détermination du ressort du « Tribunal d'arrondissement compétent » par la référence au « Tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège principal de l'administration d'attache de l'agent en question ».

Il conviendrait, par conséquent, de supprimer le bout de phrase « et déterminé en fonction de leur domicile », en ce que cette précision entre en contradiction avec la modification proposée.

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

L'amendement porte sur le nouvel article 24 du projet de loi sous avis, qui vise à remplacer les paragraphes 2 et 3 de l'article 77 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

L'article 77, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, permettra à tous les « membres » de la Police grand-ducale ainsi qu'à tous les agents des administrations concernées de procéder à des saisies. Le Conseil d'État relève à cet égard que la loi modifiée du 18 avril 2018 sur la Police grand-ducale, en parlant des « membres de la Police grand-ducale », vise tous les agents de cette administration, qu'ils fassent partie du cadre policier ou du cadre civil, et cela sans distinction de leurs attributions. Or, seuls les membres faisant partie du cadre policier visés à l'article 17 de la même loi ont d'office la qualité d'officier de police judiciaire et figurent, de ce chef, à l'article 10 du Code de procédure pénale et sont habilités par ce Code à poser des actes en cette qualité. Le même article 17 prévoit qu'« [o]nt la qualité d'agent de police judiciaire, les membres du cadre policier et les membres du cadre civil du Service de police judiciaire remplissant des missions de police judiciaire qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire », les compétences des agents de police judiciaire étant circonscrites à l'article 13 du Code de procédure pénale. La loi précitée du 18 avril 2018, en suivant en cela la logique du Code de procédure pénale, ne confère aucune compétence aux membres de la Police grand-ducale autres que ceux figurant à son article 17. Une loi spéciale qui étendrait les compétences des officiers et agents de police judiciaire à tous les « membres » de la Police grand-ducale serait dès lors incohérente non seulement avec le Code de procédure pénale, mais encore avec la loi précitée du 18 avril 2018. Enfin, il est à noter dans le contexte de l'amendement sous revue que l'article 33 du Code de procédure pénale exclut que les agents de police judiciaire puissent procéder à des saisies.

Il découle des considérations qui précèdent qu'un tel pouvoir de saisie n'est à attribuer qu'à des personnes ayant la qualité d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État réitère ainsi sa demande exprimée dans son avis du 20 novembre 2020¹ de viser à l'article 77, paragraphe 2, les « membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire » ainsi que les « personnes visées à l'article 74, paragraphe 2 ».

Au paragraphe 2, alinéas 2 et 3, les auteurs des amendements entendent introduire une possibilité pour le juge d'instruction d'ordonner la vente des « spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, [des] espèces animales ou végétales protégées particulièrement [et des] engins, instruments

¹ Avis n° 53.552 du Conseil d'État du 20 novembre 2020 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (doc. parl. n° 7477⁴).

et matériaux de construction saisis ». Étant donné que cette disposition est susceptible de toucher des objets hors commerce, il y aurait lieu de prévoir également une hypothèse de destruction des objets autres que vivants, ainsi qu'une autorisation de remise à titre gratuit des objets saisis lorsque les circonstances ne permettent ni leur vente, ni leur destruction, ou si ces options se révélaient inopportunes pour des raisons concrètes que le juge devra reprendre dans son ordonnance. Tel sera notamment le cas pour les animaux, insectes et autres êtres vivants, dont la détention est interdite, mais pour lesquels, en cas de saisie, une mise à mort ne se conçoit en principe pas, leur remise gratuite à une entité publique ou privée autorisée étant alors la seule solution envisageable soit après une renonciation volontaire par leur propriétaire non-autorisé, soit après autorisation juridictionnelle, hypothèse à reprendre dans la disposition sous examen. Il en sera de même si la destruction frappe un objet dont, certes, la détention par un tiers est illégale, mais dont l'intérêt est tel qu'il pourrait utilement trouver sa place dans des collections publiques scientifiques, à vocation éducative ou servant à la formation notamment des agents visés à la disposition sous examen.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lors de la modification de parties de texte, les auteurs des amendements à la loi en projet ont recours à la terminologie de « termes » et de « mots ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour l'une des deux.

Amendement 2

À l'article 4, point 4^o, au paragraphe 6, il y a lieu reformuler l'alinéa 4, première phrase, en écrivant « [...] ne dépassent pas le volume et l'emprise au sol de la construction démolie. »

Amendement 6

À l'article 12, phrase liminaire, il faut ajouter les termes « de la même loi, » après les termes « paragraphe 2, ».

Amendement 8

À l'article 14, à l'article 26, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « Des mesures préventives sont également éligibles au versement de subventions [...] ». Par ailleurs, à l'alinéa 2, point 1^o, il convient de supprimer les termes « admises à être », pour écrire « mesures préventives éligibles ».

Amendement 12

À l'article 19, à l'article 59, paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « la présente disposition » par les termes « le présent paragraphe ».

Amendement 13

À l'article 20, point 1^o, phrase liminaire, les termes « dispositions suivantes » sont à rédiger au singulier.

À l'article 20, point 1^o, à l'article 61, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le terme « ministre » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

Amendement 15

À l'instar du reste du dispositif amendé, il convient d'écrire « tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège principal de l'administration d'attache de l'agent en question » avec une lettre « t » initiale minuscule au terme « tribunal ».

Amendement 17

À l'article 24, à l'article 77, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de scinder l'alinéa en deux phrases distinctes, en remplaçant le point-virgule par un point suivi d'une lettre majuscule. Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéas 1^{er} à 3, il convient d'écrire à trois reprises « [...] des spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, des espèces animales ou végétales protégées particulièrement et des engins, instruments et matériaux de construction [...] ». Par ailleurs, le futur étant à éviter dans les textes normatifs, il y a lieu de remplacer aux alinéas 2 et 3 le terme « sera » par le terme « est », ceci à quatre reprises.

À l'article 24, à l'article 77, paragraphe 3, point 4^o, il y a lieu d'accorder le terme « saisie » au genre masculin.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz