

Projet de loi

prévoyant des dérogations en matière de l'environnement pour les projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil et modifiant :

- 1. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;**
- 2. la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ; et**
- 3. la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

Avis du Conseil d'État

(27 mars 2020)

Par dépêche du 20 mars 2020, 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, du Climat et du Développement durable

Le texte du 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 du texte coordonné des différentes lois que le projet de loi tend à modifier.

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

La loi en projet vise à modifier la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ainsi que la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans le contexte de la pandémie du Covid-19.

Le Conseil d'État note que les modifications législatives envisagées par le projet de loi sous avis sont de portées inégales. En effet, en ce qui concerne la loi précitée du 10 juin 1999 (article 1^{er} de la loi en projet) et la loi précitée du 18 juillet 2018 (article 3 de la loi en projet), il s'agit d'introduire, de manière permanente, des dérogations à la mise en œuvre des procédures normalement applicables prévues par ces deux lois, pour toutes « situations d'urgence à caractère civil » et donc indépendamment d'une situation de crise au sens de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. En ce qui concerne la loi précitée du 25 mai 2011 (article 2 de la loi en projet), il s'agit de décaler les délais de tenue d'assemblée générale et de début de mandat des syndicats, pour l'année en cours uniquement, les assemblées générales n'ayant pu se

tenir en raison de la pandémie. En d'autres termes : les modifications envisagées pour les lois précitées des 10 juin 1999 et 18 juillet 2018 sont des modifications persistantes, c'est-à-dire sans limitation de durée ; les modifications envisagées pour la loi précitée du 25 mai 2011, par contre, comportent des mesures éphémères, visant une situation concrète résultant de l'état de crise actuellement en vigueur.

Pour les mesures liées à l'état de crise et dont la durée ne dépasse pas l'état de crise, y compris celles dérogeant à des lois existantes, le Conseil d'État préconise un règlement grand-ducal à prendre sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Il est à préciser toutefois que les modifications temporaires que le projet de loi sous avis envisage d'apporter à la loi précitée du 25 mai 2011 restent en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2020, indépendamment de la date de cessation de l'état de crise. Ces mesures doivent dès lors être adoptées par la procédure législative ordinaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen se propose de prévoir une dérogation à l'obligation d'enquête publique prévue aux articles 10 à 12 et 12*bis* de la loi précitée du 10 juin 1999 pour les projets ayant pour seul objet la réponse à des « situations d'urgence à caractère civil ».

Les auteurs indiquent que le concept de « situations d'urgence à caractère civil » n'est pas inconnu en droit luxembourgeois, se trouvant mentionné à l'article 2, paragraphe 4, de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, transposant de manière littérale les dispositions de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La disposition sous revue n'est pas liée à l'état actuel de crise au sens de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Il s'agit en effet d'une disposition à caractère permanent ayant vocation à persister au-delà de la cessation de l'état de crise, jusqu'à ce qu'elle soit abrogée.

Le Conseil d'État éprouve des réticences par rapport à la reprise en droit national – et qui plus est en l'absence d'une obligation de droit européen –, d'un concept issu du droit européen, en sortant ce concept de son contexte d'origine.

Le concept de « situations d'urgence à caractère civil » est susceptible de recouvrir une grande variété de situations de fait non autrement circonscrites. L'autorité compétente se verrait ainsi conférer un très large pouvoir d'appréciation discrétionnaire qu'elle exercerait, certes, sous le contrôle formel du juge de l'excès de pouvoir. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre par l'autorité compétente de la nouvelle disposition en projet, aurait pour effet inéluctable de limiter les droits des citoyens, en dehors de tout état de crise. Or, à défaut dans le texte sous avis d'une définition de la notion de « situations d'urgence à caractère civil », il n'existe pas de critère

permettant de justifier pareille limitation des droits des citoyens. Voilà pourquoi le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour des raisons de sécurité juridique, à la disposition sous revue, demandant aux auteurs de définir la notion de « situations d'urgence à caractère civil » et de circonscrire ainsi le pouvoir de l'autorité compétente au droit commun en limitant les droits des citoyens.

Pour parer au plus pressé, le Grand-Duc peut recourir à un règlement grand-ducal prévu par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, afin de suspendre pendant toute la durée de l'état de crise, les dispositions législatives visées par la disposition sous revue

Le Conseil d'État note en outre que la notion de « situations urgentes à caractère civil » est utilisée par les auteurs de la loi en projet dans une configuration qui diffère de celle de son contexte d'origine. En effet, à l'article 2, paragraphe 4, de la loi précitée du 15 mai 2018, il est question, d'une part, de « projets ayant pour seul objet la défense » et, d'autre part, de « projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil ». Ce n'est que par la juxtaposition aux projets de défense ou militaires que l'adjectif « civil » prend tout son sens. En se référant à l'article 2, paragraphe 4, précité, le Conseil d'État est à s'interroger pour quelle raison les auteurs de la disposition sous revue n'ont pas également visé les projets ayant pour seul objet la défense.

Article 2

L'article sous examen vise à modifier la loi précitée du 25 mai 2011 relative à la chasse.

Le Conseil d'État comprend que cet article est nécessaire en raison de l'impossibilité due à l'actuelle crise pandémique de tenir, dans les délais légaux, les assemblées générales visées à l'article 23. Étant donné que l'article sous revue comporte des dispositions à caractère temporaire dont la sortie de vigueur n'est cependant pas liée à la cessation de l'état de crise, le Conseil d'État comprend que ces dispositions soient adoptées par la procédure législative ordinaire.

Au point 2, il n'est pas possible de prévoir que le mandat du nouveau collège des syndics débute au 1^{er} septembre, alors que le point 1 prévoit que les assemblées générales peuvent être tenues au plus tard au mois de décembre. Il conviendrait de prévoir soit que les assemblées générales peuvent être tenues jusqu'au 31 août, sinon que les mandats débutent au 1^{er} janvier 2021 au plus tôt.

Le Conseil d'État demande par ailleurs aux auteurs de vérifier si les dispositions de l'article 88, paragraphe 4, alinéa 3, de la loi précitée du 25 mai 2011 concernant la prorogation des baux venant à échéance entre le 31 juillet 2013 et le 31 juillet 2020, peuvent être maintenues telles quelles, compte tenu de la pandémie du Covid-19.

Article 3

L'article sous examen vise à modifier l'article 59, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il donne lieu aux mêmes observations et

opposition formelle que celles formulées à l'endroit de l'article 1^{er}, et auxquelles le Conseil d'État renvoie.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

À l'occasion de l'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. Par ailleurs, il y a lieu de laisser une espace insécable entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article, pour écrire par exemple : « Art. 23bis. ».

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, ou au premier jour d'un mois, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que la loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée du projet de loi est toutefois entièrement modificative, l'intitulé de celui-ci est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- 2° la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ; ~~et~~
- 3° la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Article 1^{er}

Au point 6 à ajouter, un point final est à ajouter après les termes « à leur rencontre ».

Article 2

La numérotation des modifications à effectuer est à corriger, le point 2 étant à faire suivre d'un point 3, et non d'un point 1.

Au point 1, il y a lieu de renvoyer à « l'article 23, alinéa 1^{er}, » en séparant les éléments du dispositif auxquels il est renvoyé par une virgule. Cette observation vaut également pour ce qui concerne le dernier point (point 3° selon le Conseil d'État).

Article 3

À la phrase liminaire, une virgule est à ajouter après les termes « paragraphe 4 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants,
le 27 mars 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu