

N° 5206⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT**sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 8 mai 1981 portant désignation des experts et agents chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions légales ou réglementaires en matière de lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit**

(30.3.2004)

Le projet susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 4 août 2003.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique et du texte de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de travail ont été transmis au Conseil d'Etat par les dépêches du ministre aux Relations avec le Parlement respectivement des 7, 10 et 13 novembre 2003.

*

1. PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit****Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier et de compléter la loi-cadre de 1976 relative à la lutte contre le bruit en transposant en droit national les principes directeurs de la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Cette dernière vise deux objectifs majeurs: d'une part, évaluer le bruit ambiant et éviter, prévenir ou réduire les effets nuisibles de l'exposition au bruit et, d'autre part, créer la base des futures mesures communautaires destinées à réduire le bruit émis par des sources importantes telles que véhicules et infrastructures routières et ferroviaires, avions, matériels industriels et engins mobiles.

Les modalités et autres conditions techniques nécessaires à la mise en œuvre pratique des mesures projetées font l'objet d'un projet de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la démarche préconisée par les auteurs des projets en question.

Examen de l'article unique

Article unique, sous a)

D'après le commentaire de l'article unique,

„L'article 2 comprend désormais deux paragraphes.

Premier paragraphe:

Pour ce qui est de l'alinéa 1, le champ d'application et l'objet des règlements grand-ducaux d'exécution sont étendus en vue de couvrir l'évaluation du bruit. En outre, la prise des règlements en question ne nécessite plus l'assentiment de la „Commission de Travail de la Chambre des Députés“ et ceci à l'instar de la législation de 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.“

Le Conseil d'Etat en conclut que les auteurs du projet sous avis ont voulu changer le caractère de la loi modifiée du 21 juin 1976 qui de loi d'habilitation deviendra une loi-cadre, dont les modalités d'exécution et d'application techniques feront désormais l'objet d'un certain nombre de règlements grand-ducaux précisés à l'article 2 modifié et complété de la nouvelle loi.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette démarche des auteurs à la condition cependant que le texte sous avis tienne compte des derniers développements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière. Cette dernière, il est vrai, arrête que les principes directeurs soient nettement précisés par la loi elle-même quitte à ce que leurs modalités d'application ou d'exécution techniques fassent l'objet de règlements grand-ducaux. Le Conseil d'Etat doit cependant émettre à ce sujet les réserves les plus formelles à l'encontre du texte de l'article 2 dans la teneur actuellement en vigueur.

Cette précision semble d'autant plus s'imposer, selon le Conseil d'Etat, qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi par l'article 11(6) de la Constitution. En effet, ces règlements grand-ducaux peuvent entre autres „3. réglementer ou interdire la fabrication, l'importation, l'exportation, le transit, le transport, l'offre en vente, la vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, la distribution, l'installation et l'utilisation d'appareils, de dispositifs ou d'objets produisant ou susceptibles de produire certains bruits“.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat insiste à ce que le terme „notamment“, figurant à l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 21 juin 1976, qui, au vu de la prédite jurisprudence, mériterait une opposition formelle, soit supprimé, et d'écrire „Ces règlements peuvent“.

Le Conseil d'Etat recommande encore de compléter cet alinéa 2 non par deux points nouveaux, mais par trois. En effet, le point 7 ne donnant pas lieu à observation, le point 8 est à revoir notamment en ce qui concerne sa dernière phrase qui concerne l'accès à l'information en cette matière du public. Or, la confection d'une cartographie et d'un plan d'action constitue un sujet fort différent de la concertation, voire de l'information du public concerné.

Aussi, tout en proposant une modification purement rédactionnelle, les points 8 et 9 auront-ils la teneur suivante:

„8. Fixer les conditions et modalités d'une cartographie stratégique du bruit et de plans d'action pour certaines zones d'intérêt particulier en concertation avec le public concerné, ainsi que déclarer ces derniers plans obligatoires sur avis du Conseil d'Etat.

9. Arrêter les modalités selon lesquelles la cartographie stratégique et les plans d'action sont accessibles et diffusés au public.“

Le nouveau paragraphe 2 de l'article 2, en se référant à la loi relative aux établissements classés, donne lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'Etat. Il y a lieu d'employer la minuscule au lieu de la majuscule et donc lire „Le ministre“. De même, en ce qui concerne les délais retenus, il y a lieu, à l'instar de la loi précitée, de faire abstraction des chiffres arabes et d'écrire „quinze jours“ et „soixante jours“.

Article unique, sous b)

D'après le commentaire des articles, l'article 3 „est adapté en vue d'assurer la conformité avec l'article 97 de la Constitution et ceci à l'instar d'autres dispositions législatives en la matière“. En effet, l'article 97 précise que „l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi“, alors que l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit

dispose, quant à lui, que „les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les officiers de la police judiciaire, les agents de la gendarmerie et de la police ainsi que les experts et agents à désigner par règlement grand-ducal“.

Le Conseil d'Etat doit rappeler ses réserves itérativement exposées à l'égard de la dévolution de la qualité d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires et autres agents des administrations techniques publiques de l'Etat. Il s'est toujours prononcé en faveur d'un retour au droit commun quant à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions légales et réglementaires concernées. Il tient dans ce contexte à rappeler ses observations formulées dans son avis du 29 octobre 1996 relatif à la loi du 31 mars 1997 sur les télécommunications:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or, il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières ...“ (cf. *doc. parl. No 4134, sess. ord. 1996-1997*).

Toutefois, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les auteurs du projet ont précisé quels fonctionnaires ou agents de l'Administration de l'environnement ont désormais cette qualité, en l'occurrence ceux de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs techniciens. En effet, aux yeux du Conseil d'Etat, pour satisfaire aux exigences de l'article 97 de la Constitution, il faut préciser les fonctionnaires concernés à moins de vouloir attribuer des pouvoirs de police judiciaire à tous les fonctionnaires et agents d'une administration ou d'un service public, comme c'est le cas pour les agents de l'Administration des douanes et accises en vertu de la loi du 27 juillet 1993 attribuant des compétences nouvelles et modifiant les compétences actuelles de l'administration des douanes et accises concernant la fiscalité indirecte et les attributions policières.

Le Conseil d'Etat ne voit toutefois pas l'utilité d'énumérer spécialement les officiers de police judiciaire et les agents de la Police grand-ducale, car ils ont de toute façon une compétence générale pour constater les infractions. Il suffit par conséquent de commencer l'énumération par ceux qui n'ont pas de compétence générale en la matière.

Aussi l'article se lira-t-il comme suit:

„**Art. 3.** Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont constatées et recherchées par les agents de l'Administration des douanes et accises ainsi que par les fonctionnaires de l'Administration de l'environnement de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs techniciens.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les agents désignés à l'alinéa qui précède ont la qualité d'officier de police judiciaire; leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché.“

Il y a lieu de maintenir l'alinéa 4 de l'article sous avis.

Article unique, sous c)

Il y a donc lieu de maintenir les termes „agents“ aux articles 4, 5 et 6 de la loi modifiée du 21 juin 1976.

*

Le Conseil d'Etat recommande vivement aux auteurs du projet de loi sous avis de reprendre le texte actuel sur le métier et plus particulièrement en ce qui concerne la précision des principes directeurs de la future loi. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, il en sera de même de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère en ce qui concerne les mêmes principes directeurs, et la recherche et la constatation des infractions surtout.

*

2. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL
abrogeant le règlement grand-ducal du 8 mai 1981 portant désignation
des experts et agents chargés de rechercher et de constater les infrac-
tions aux dispositions légales ou réglementaires en matière de lutte
contre la pollution de l'air et contre le bruit

Considérations générales

Le Conseil d'Etat renvoie également aux observations générales de son avis en date de ce jour et concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit.

D'après l'exposé des motifs, „la reconnaissance de la qualité d'officier de police judiciaire ne peut être opérée par voie de règlement grand-ducal. (...) En effet, le domaine de la Force Publique constitue une matière réservée à la loi aux termes de l'article 97 de la Constitution, tel que cet article a été modifié en 1989. La situation en la matière est donc régularisée dans le domaine de la „pollution de l'air“ et du „bruit“ par le biais des adaptations des législations afférentes et partant de l'abrogation du règlement grand-ducal en question“.

Le Conseil d'Etat, tout en réitérant ses réserves les plus formelles à l'encontre de l'inflation d'agents publics se voyant conférer la qualité d'officiers de police judiciaire ces derniers temps par le législateur, préconise un retour urgent au droit commun en l'espèce. Par ailleurs, il doit constater ensemble avec la Chambre de travail que „le législateur a mis beaucoup de temps pour remarquer que la disposition du règlement grand-ducal du 8 mai 1981 relative à la reconnaissance de la qualité d'officiers de police judiciaire à des experts et agents désignés par règlement grand-ducal est contraire à l'article 97 de la Constitution“.

Examen des articles

Il y a lieu de supprimer au troisième visa du préambule du projet de règlement les termes „de la Chambre de commerce“, cet avis ne figurant pas au dossier transmis au Conseil d'Etat. Le cas échéant, ce visa pourrait se lire comme suit:

„L'avis de la Chambre de commerce ayant été demandé;“

Par référence au règlement grand-ducal du 8 mai 1981 et en vertu du principe du parallélisme des formes, il y a lieu de compléter le dernier visa par les termes „et de Notre Ministre de la Justice“. La formule exécutoire (article 2) est à adapter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES