

N° 7508⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée
du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour
la protection de l'environnement**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(9.6.2020)

Par dépêche du 19 décembre 2019, 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte coordonné de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement que la loi en projet tend à modifier, un tableau de concordance entre les dispositions de la loi en projet, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, de la directive consolidée 2003/87/CE¹, du règlement (UE) 2018/1999² ainsi que du texte des directives (UE) 2018/410³, 2003/87/CE⁴ et du règlement (UE) 2018/1999 précité.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 26 février, 6 mars et 16 avril 2020. L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'« accord de Paris », ratifié par l'Union européenne le 5 octobre 2016, approuvé au Luxembourg par une loi du 28 octobre 2016, et entré en vigueur le 4 novembre 2016 constitue un instrument important dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Il remplace l'approche retenue dans le protocole de Kyoto de 1997 qui ne sera plus appliquée après 2020. Ainsi, l'accord de Paris fixe l'objectif à long terme de contenir l'élévation de température de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour la limiter à 1,5 °C ; il insiste sur l'importance de s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques et de rendre

1 Directive consolidée 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil

2 Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

3 Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/181.

4 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

Dans le cadre de l'accord de Paris, l'Union européenne s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union à l'échelle de l'économie d'au moins 40 pour cent d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Les réductions à opérer d'ici à 2030 par rapport à 2005 s'élèvent à 43 pour cent dans les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et à 30 pour cent dans les secteurs qui n'en relèvent pas.

L'Union européenne a mis en place son propre cadre législatif pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est fixés. Les instruments mettant en œuvre ces objectifs se composent notamment :

- de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, ci-après « directive 2003/87/CE » ;
- du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil définissant des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, ci-après « règlement (UE) 2018/842 » ;
- du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, ci-après « règlement (UE) 2018/1999 ».

Le règlement (UE) 2018/1999 met en place un système de gouvernance au sein de l'Union afin d'assurer la réalisation des objectifs d'ici 2030, s'appuyant notamment sur les programmes nationaux pour le climat et les plans nationaux pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Le règlement (UE) 2018/842 établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 30 pour cent par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 dudit règlement, afin de contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. Il établit également des règles relatives à la détermination des quotas annuels d'émissions et des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales.

La directive 2003/87/CE, transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, ci-après « SEQE », a été modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/410 visant à réformer le SEQE aux fins de réalisation des objectifs de l'accord de Paris.

Le projet de loi sous revue vise, selon le cas, à mettre en œuvre ou à transposer les textes européens précités. Par ailleurs, il entend ériger des objectifs et principes généraux destinés à lui conférer le rôle d'une « loi-cadre » en matière climatique. Ainsi, il vise à mettre en place un cadre institutionnel pour la politique climatique et à établir un régime pour l'adoption du plan national intégré en matière d'énergie et de climat, de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique et de la stratégie à long terme pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le Conseil d'État relève que la loi en projet entend instituer de nombreux organes, plateformes et comités, mais n'en définit que vaguement les missions. Il s'interroge dès lors sur l'interaction entre ces différents organes, leurs champs d'action risquant de se recouper. Par ailleurs, le Conseil d'État est d'avis qu'il aurait été utile de faire l'inventaire et l'analyse des comités et organes déjà existants et d'en étendre les missions, si nécessaire, au lieu de procéder à la création de nouvelles structures.

Le Conseil d'État note également que l'objectif intermédiaire retenu dans le cadre de la loi en projet consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 pour cent d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005, les émissions attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842 s'élevant à seulement 40 pour cent par rapport à 2005. Pour atteindre ces objectifs, la loi en projet prévoit des objectifs sectoriels pour les industries de l'énergie et manufacturières, la construction, les transports, les bâtiments résidentiels et tertiaires, l'agriculture et la sylviculture ainsi que le traitement des déchets et des eaux usées. Un règlement grand-ducal fixe les objectifs climatiques sectoriels. Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis n'était pas accompagné de ce projet de règlement grand-ducal. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Le projet de loi établit par ailleurs un nouveau « fonds climat et énergie » et transpose en droit national le nouveau système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par la directive (UE) 2003/87/CE, telle que modifiée.

Le Conseil d'État tient à relever que les dispositions figurant au titre IV figurent en grande partie comme telles au dispositif de la loi précitée du 23 décembre 2004. Elles n'en diffèrent que pour la transposition des mises à jour de la directive 2003/87/CE. Le Conseil d'État ne revient plus sur les dispositions initiales actuellement en vigueur et ne fait que commenter les nouvelles dispositions.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État se demande si l'intitulé ne devrait pas davantage se rapprocher de celui de la loi précitée du 23 décembre 2004. Il rappelle en effet que l'intitulé d'un acte doit en refléter l'objet et le contenu. En l'espèce, l'intitulé de la loi en projet « relative au climat » s'avère extrêmement large, alors qu'il s'agit essentiellement de fixer des objectifs climatiques sectoriels et de régir le fonds spécial pour le climat et le fonctionnement du système d'échange des quotas.

Article 1^{er}

L'article sous examen définit l'objet de la loi en projet. Le Conseil d'État exige de le supprimer, étant donné qu'il s'apparente plutôt à un exposé des motifs ou qu'il ne fait qu'annoncer ce que les titres et articles subséquents vont régler.

Pour le surplus, le Conseil d'État donne à considérer qu'au paragraphe 1^{er}, le terme « contribue » revêt en matière climatique une acception particulière, puisqu'il vise l'engagement individuel des États et de l'Union européenne à l'effort global de réduction des émissions. Cependant, l'emploi du terme « contribue » pour la définition de l'objet d'une loi est discutable. Lorsqu'une loi met en œuvre un engagement international ou un texte européen, cette mise en œuvre revêt le caractère d'une obligation de résultat et non pas d'une obligation de moyens comme le laisse sous-entendre le terme « contribue ».

Par ailleurs, il y a lieu de douter de la pertinence de lister a posteriori dans une loi générale tous les engagements internationaux auxquels le Luxembourg est déjà partie. Ces engagements internationaux ont déjà fait l'objet d'une loi d'approbation et de mesures de mise en œuvre, de sorte que l'interaction de la loi en projet avec ces différentes lois s'avère confuse.

De la même manière, il y a encore lieu de douter de la pertinence de la formulation au point 5° qui englobe de manière générale toutes les « directives, règlements et décisions de l'Union européenne adoptés en exécution des obligations de droit international précitées ». En effet, une telle formulation globale a pour effet de faire entrer dans l'objet de la loi d'autres textes que ceux strictement en lien avec le changement climatique, comme par exemple, les textes relatifs à la qualité des carburants.

Article 2

Point 1°

Le point sous examen reproduit de manière littérale la définition du terme « quota » énoncée par la directive 2003/87/CE et n'appelle dès lors pas d'observation.

Points 2°, 3° et 5°

Les points 2° et 3° distinguent les « émissions » au sens large des « émissions SEQE », ces derniers termes ne visant que les émissions dans le champ d'application de la directive 2003/87/CE. Ils sont à lire en combinaison avec le point 5° définissant les « gaz à effet de serre ». Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Point 4°

Le point sous examen définit les termes « zéro émissions nettes ». Il est à lire en combinaison avec le point 3° relatif à la définition des « gaz à effet de serre ».

Le Conseil d'État donne à considérer que ces termes ne font l'objet que d'une seule occurrence, en l'espèce à l'article 4, paragraphe 2, énonçant l'objectif de « zéro émissions nettes ». Il suffit dès lors de définir avec précision l'objectif en question à l'article 4, paragraphe 2. Par conséquent, le point 4° sous revue peut être supprimé.

Point 6°

Le point sous examen définit l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et n'appelle pas d'observation.

Point 7°

Le point sous examen reproduit de manière littérale la définition d'« installation » telle qu'énoncée par la directive 2003/87/CE et n'appelle dès lors pas d'observation.

Point 8°

Le point sous examen reproduit de manière littérale la définition d'« exploitant » telle qu'énoncée par la directive 2003/87/CE et n'appelle dès lors pas d'observation.

Point 9°

Le point sous examen, qui pourrait sembler superfétatoire, reproduit de manière littérale la définition correspondante donnée par la directive 2003/87/CE. Il est donc à maintenir et n'appelle pas d'observation.

Point 10°

Le point sous examen reproduit de manière littérale la définition de « nouvel entrant » telle qu'énoncée par la directive 2003/87/CE et n'appelle dès lors pas d'observation.

Point 11°

Le point sous examen définit le terme « public » aux fins de la directive 2003/87/CE et reproduit la définition correspondante. Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent conférer une définition large au terme « public » englobant toute forme d'entité ou de groupe de personnes, avec ou sans personnalité juridique, et s'interroge dès lors sur l'utilité d'une telle définition.

Points 12° à 17°

Les points sous examen reproduisent de manière littérale les définitions correspondantes énoncées par la directive 2003/87/CE et n'appellent pas d'observation.

Point 18°

Le point 18° est à supprimer étant donné que l'article 23 de la loi en projet donne une définition plus complète de l'État membre responsable.

Points 19° à 23°

Les points sous examen reproduisent les définitions correspondantes de la directive 2003/87/CE.

Point 24°

Le point sous examen introduit une forme abrégée pour la désignation de l'accord de Paris et n'appelle pas d'observation.

Article 3

L'article 3 est superfétatoire et à supprimer, étant donné que les annexes auxquelles il est fait référence font partie du dispositif normatif.

Article 4

L'article sous examen entend définir les principes et objectifs climatiques nationaux. Il soulève de nombreuses questions.

Paragraphe 1^{er}

La première phrase énonce que la loi en projet « établit un cadre pour un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité et répond à l'urgence climatique ». Il est superfétatoire pour une disposition de décrire le cadre juridique qu'elle met en place. Une telle indication trouve sa place à l'exposé des

motifs ou au commentaire des articles, mais non pas au dispositif. La première phrase rappelle encore les objectifs à atteindre par le Luxembourg, objectifs que le Luxembourg se doit d'atteindre en vertu des engagements internationaux qu'il a ratifiés et approuvés. Il est renvoyé à cet égard aux observations à l'endroit de l'article 1^{er} relatives à l'interaction de la loi en projet avec les lois d'approbation des accords internationaux. Par ailleurs, le concept d'« urgence climatique » se conçoit, selon le Conseil d'État, comme étant un concept politique dont la consécration juridique ne serait pas sans poser problème au regard par exemple de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Par ailleurs, la seconde phrase qui énonce que la politique climatique s'appuie sur des « données scientifiques » est vague et imprécise. Quelles sont les données « scientifiques » à utiliser et dans quel sens ? Qu'est-ce qu'une donnée « scientifique » ? De plus, les auteurs entendent conférer une certaine force aux rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat en obligeant à tenir compte des données qui y sont contenues. Cependant, les rapports du GIEC n'ont aucune valeur juridique et ne contiennent ni des normes ni des prescriptions. La déclaration de vouloir s'appuyer sur les rapports du GIEC ne peut donc avoir qu'une valeur et portée politique, mais n'est pas à transcrire dans un texte normatif. De manière subsidiaire, il est à signaler aux auteurs que les rapports du GIEC peuvent s'inscrire en porte à faux avec la politique gouvernementale. Ainsi, alors qu'il ressort clairement de l'article 4, paragraphe 7, de la loi en projet que les auteurs n'entendent pas utiliser le nucléaire pour atteindre les objectifs impartis au Luxembourg, le GIEC inclut cependant clairement le nucléaire dans la liste des solutions dites « décarbonées ».

Paragraphe 2

À la première phrase, il est superfétatoire d'indiquer que la loi en projet « contribue » à la mise en œuvre de l'accord de Paris. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 1^{er} et demande de reformuler le paragraphe 2 afin de mettre en évidence sa véritable portée, à savoir définir des objectifs nationaux de réduction des émissions plus stricts que ceux visés par le règlement (UE) 2018/842.

Paragraphe 3

Le paragraphe sous examen ne fait que décrire les objectifs abstraits que la loi en projet vise à réaliser. La disposition est donc dénuée d'une quelconque portée normative.

Il est par ailleurs à relever que cette vaste déclaration d'intention se caractérise par son caractère vague et imprécis : que recouvrent les termes « renforcement des capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques » ou « promotion de la résilience aux changements climatiques » ?

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen énonce solennellement les principes censés guider la mise en place de mesures de politique climatique. Le législateur qui entend consacrer de nouveaux principes se doit d'en définir les contours avec la précision qu'exige la sécurité juridique.

Or, en l'espèce, la formulation de ces grands principes n'y satisfait pas. Ainsi, qu'y a-t-il lieu d'entendre par « justice climatique », ou par « principe d'intégrité » en matière climatique ? L'exposé des motifs fournit des indications, mais qui sont trop vagues pour être reprises dans le texte de la loi en projet.

Il y a encore lieu de s'interroger sur la sanction qu'entendent attacher les auteurs au non-respect de ces principes. En effet, pour assurer la valeur contraignante d'un principe, il y a lieu d'y attacher une sanction et la reconnaissance d'un droit à agir en justice. Cependant, le Conseil d'État tient à souligner qu'en l'état actuel du droit, la reconnaissance de droits fondamentaux en matière climatique s'avère difficile à mettre en œuvre d'un point de vue judiciaire. Par exemple, le Tribunal de l'Union européenne a dû déclarer irrecevable, pour défaut de qualité d'agir, le recours en annulation partielle de la directive 2018/410, du règlement (UE) 2018/842 et du règlement 2018/841, introduit par un particulier arguant d'un dommage actuel et futur consistant « en une affectation de leurs conditions de vie, notamment en ce que le changement climatique, auquel contribuent directement les émissions de gaz à effet de serre, réduirait leurs activités et leurs moyens de subsistance et provoquerait des dommages physiques ».

Paragraphe 5

Le paragraphe sous examen, à l'instar des paragraphes précédents, revêt un caractère politique et non juridique. C'est ainsi qu'il vise « toute mesure de politique de protection climatique ». Il y a encore

lieu de se demander comment de telles mesures peuvent être concrètement évaluées par rapport à leur impact sur l'« équité sociale » et comment s'apprécie une telle « équité sociale ».

Paragraphe 6

Le paragraphe sous examen vise l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État qui impose une fiche financière pour les projets de loi et règlements susceptibles de grever le budget de l'État, l'article 48 de la loi précitée du 8 juin 1999 relatif aux demandes de crédit faites en dehors du budget annuel, ainsi que l'article 4 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques. Chacune de ces dispositions s'applique de plein droit, de sorte que le paragraphe sous examen est superfétatoire.

Paragraphe 7

Le paragraphe sous examen prohibe clairement le recours au nucléaire pour la réalisation des objectifs climatiques. Il s'agit, avec le paragraphe 2, de la seule disposition ayant une portée normative.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement, pour des raisons de sécurité juridique, aux paragraphes 1^{er} et 3 à 6 de l'article sous revue. Dans la mesure où ces paragraphes ne font qu'énoncer des principes généraux de la politique climatique poursuivie par le gouvernement et ne font que résumer les objectifs de cette politique, le Conseil d'État demande de les supprimer.

Article 5

L'article sous examen entend attribuer des objectifs de réduction spécifiques, par secteurs. Il est énoncé au paragraphe 5 que les secteurs relevant du système SEQE ne sont pas visés par cette attribution sectorielle.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer la partie de phrase « sans préjudice de ».

À l'alinéa 2, il est précisé qu'une annexe délimite les secteurs visés par les auteurs et que celle-ci « désigne les ministres en charge de proposer les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs climatiques sectoriels fixés par règlement grand-ducal ». Sa dernière phrase précise que la loi en projet « ne porte pas préjudice aux compétences ministérielles ». Cet alinéa pose problème à plusieurs égards : d'abord, il est évident que chaque ministre est responsable pour tous les aspects politiques du ou des domaines qui se trouvent dans ses attributions, ceci en vertu de l'article 76 de la Constitution et de l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères. Suivant l'alinéa 1^{er} de cet article 76, le Grand-Duc « règle l'organisation de son Gouvernement ». Si ce droit implique la faculté de nommer les membres du Gouvernement et d'organiser le fonctionnement des services dans leurs rapports avec le Grand-Duc et dans les relations intergouvernementales, il implique également le mode suivant lequel les membres du Gouvernement exercent leurs attributions. Le Conseil d'État a rappelé à plusieurs reprises que l'article 76 de la Constitution réserve au seul Grand-Duc la compétence d'organiser le Gouvernement en pleine indépendance du pouvoir législatif. Dans ce domaine, son pouvoir est originaire et discrétionnaire et il n'appartient pas au pouvoir législatif d'intervenir en la matière. Par conséquent, l'alinéa 2 est à supprimer.

Ensuite, la lecture de l'alinéa 2 en ce qu'il attribue compétence aux ministres pour « proposer les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs sectoriels », montre que ces mesures semblent avoir le caractère de mesures générales et impersonnelles. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement d'un pouvoir réglementaire. Il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, dans les cas qu'il détermine, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution.

De plus, dans les matières réservées à la loi, comme tel est le cas en l'occurrence en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, un tel pouvoir réglementaire accordé au ministre est de toute façon à exclure.

Enfin, pour ce qui est du règlement grand-ducal auquel l'alinéa sous revue fait référence, le Conseil d'État donne à considérer que son contenu impactera les entreprises des secteurs visés à l'alinéa 1^{er} et risquera d'entraîner une restriction à la liberté de commerce protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. En effet, la fixation des quantités d'émissions disponibles respectivement à réduire par secteur, impactera les entreprises de ces secteurs en fonction des décisions prises par le Gouvernement.

Dans ce contexte, le Conseil d'État ne peut que rappeler aux auteurs que les principes et les éléments essentiels sont du domaine de la loi.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2 dans sa teneur actuelle.

À la première phrase du paragraphe 2, il est inexact d'énoncer que le paragraphe 5 prévoit un mécanisme de « flexibilité », puisqu'il vise l'exclusion pure et simple de certaines installations du champ d'application de l'article sous examen. La disposition est donc à adapter. Le Conseil d'État relève que les auteurs entendent appliquer aux émissions nationales le mécanisme prévu à l'article 4 du règlement (UE) 2018/842. Ce mécanisme s'adresse aux États membres et non pas explicitement aux secteurs nationaux visés par les auteurs, qui en plus, selon la compréhension du Conseil d'État, ne devront pas contribuer de la même manière à atteindre les objectifs que le Luxembourg s'est donné en la matière en tant qu'État membre de l'Union européenne. Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de procéder, mais donne à considérer que les références devront être adaptées en cas d'abrogation du règlement européen en question.

La deuxième phrase du paragraphe 2 sous revue fait référence à un règlement grand-ducal qui devra fixer « les allocations d'émissions respectives des secteurs [...] pour une première période allant jusqu'à 2030 et pour chaque période ultérieure ». Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit du même règlement grand-ducal que celui prévu au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue. Cependant, la formulation de la disposition est ambiguë : est-il entendu que les allocations sont fixées pour la première période ainsi que pour toutes les périodes ultérieures par un seul et même règlement grand-ducal ? Ou les auteurs entendent-ils par cette disposition créer la base légale pour le principe d'un règlement grand-ducal fixant les allocations respectives des secteurs ? Le Conseil d'État donne encore à considérer que la disposition sous avis relève de la matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. L'intervention d'un règlement grand-ducal ne se conçoit que dans le cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution selon lequel « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». En l'espèce, le Conseil d'État estime que la disposition légale ne fixe pas l'objectif des mesures d'exécution en ce qu'elle n'énonce pas les règles applicables pour déterminer les allocations d'émissions par secteur ni les périodes ou périodicités concernées. Le Conseil d'État est dès lors amené à s'y opposer formellement.

La deuxième phrase du paragraphe 3 est à supprimer en ce qu'elle ne fait que viser l'organisation interne du gouvernement. En outre, quelles seraient « les personnes désignées par » le ministre pour comptabiliser les émissions des secteurs ?

Le paragraphe 4 détermine la méthode de comptabilisation au cas où un secteur dépasserait ou n'atteindrait pas la quantité d'émissions disponible. Par rapport à l'alinéa 2, le Conseil d'État a du mal à comprendre les conséquences pouvant résulter du mécanisme y développé : En effet, le texte ne précise pas l'autorité qui « peut » porter sous quelle condition au crédit d'un autre secteur la différence entre quantités d'émissions réalisées et disponibles. Quelles sont les conséquences pour les entreprises d'un secteur donné si les objectifs nationaux ne sont pas atteints ? Le Conseil d'État constate que le texte reste muet par rapport à ces questions.

Dans la mesure où le titre IV ne se réfère pas à des « établissements », tel que suggéré dans le paragraphe 5 de l'article sous revue, mais plutôt à des exploitants, installations et activités, le Conseil d'État demande de se référer avec précision aux articles du titre IV visés par les auteurs.

Article 6

L'article sous revue institue un comité de coordination interministériel et en fixe les missions. Cet article est à supprimer sous peine d'opposition formelle, en ce qu'il méconnaît l'article 76 de la Constitution selon lequel le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son observation à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Article 7

L'article sous examen entend créer une plateforme pour l'action climat et la transition énergétique « en exécution de l'article 11 du règlement (UE) 2018/1999 ». Le Conseil d'État constate cependant que le texte reste muet par rapport à la composition et aux missions de cette plateforme. Ainsi, le texte

ne met pas correctement en œuvre l'article 11 du règlement (UE) 2018/1999, ce qui amène le Conseil d'État à s'y opposer formellement.

Au paragraphe 3, la première phrase est à reformuler. C'est le ministre et non pas le représentant du ministre qui met un secrétariat à la disposition de la plateforme.

Le paragraphe 4 introduit une dotation annuelle à la charge du budget de l'État au profit de la plateforme climat. Une telle disposition étant superfétatoire, elle est à supprimer. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs que si une indemnité devait être accordée aux membres de la plateforme climat, le principe d'une telle indemnité serait à prévoir dans la loi, puisqu'elle relève des matières réservées à la loi par les articles 99 et 103 de la Constitution.

Article 8

L'article 8 entend créer un observatoire de la politique climatique. Le Conseil d'État demande de mettre en concordance la terminologie employée au titre de l'article sous revue et celle du dispositif du paragraphe 1^{er}. Par ailleurs, il note que le texte ne précise pas sous l'autorité de quel ministre l'observatoire sera placé.

Le paragraphe 2 dispose que l'observatoire est composé de sept membres « au moins ». Le Conseil d'État demande, au vu des paragraphes 4 à 6 de l'article sous revue, de fixer également un nombre maximal. La précision que les membres doivent être des « personnalités offrant toutes les garanties d'indépendance et de compétence » est à supprimer, tout comme la dernière phrase du paragraphe sous revue. En effet, ces dispositions sont imprécises et risquent même de mettre en cause des nominations auxquelles le Gouvernement en conseil doit procéder en vertu du paragraphe 3.

Le Conseil d'État relève encore que la disposition en projet est muette quant à l'organisation de la présidence de l'observatoire.

Ensuite, en ce qui concerne les paragraphes 4 et 6 dans leur teneur actuelle, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 7, paragraphe 4.

Au paragraphe 5, les auteurs entendent préciser le mode de fonctionnement de l'observatoire. Le Conseil d'État suggère de le faire par voie de règlement grand-ducal et d'y prévoir éventuellement un règlement d'ordre intérieur. Dans tous les cas, le Conseil d'État ne saurait admettre une formulation aussi imprécise que celle prévue par les auteurs disant qu'un membre ne peut pas délibérer « s'il a un intérêt direct ou indirect, patrimonial ou personnel ». Il suggère aux auteurs de s'inspirer des dispositions en matière de conflits d'intérêts figurant à l'article 13 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ou encore à l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. D'ailleurs, le non-respect de cette interdiction ne serait pas sanctionnée par une disposition afférente de la loi en projet.

Au paragraphe 7, il y a lieu de préciser que les avis doivent toucher des aspects de la politique climatique. Le Conseil d'État suggère par ailleurs d'intégrer ce paragraphe dans la liste des missions définies au paragraphe 1^{er}.

Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 ont trait à l'élaboration du projet de plan et du plan national intégré en matière d'énergie et de climat.

L'article 9, paragraphe 1^{er} ainsi que l'article 10, paragraphe 1^{er}, sont à supprimer sous peine d'opposition formelle, étant donné qu'ils ne font que reprendre une disposition des articles 3 et 9 du règlement (UE) 2018/1999 et qui concerne en plus les relations entre les États membres et la Commission européenne.

Les articles 9 et 10 du règlement (UE) 2018/1999 disposent que chaque État membre soumet à la Commission européenne le projet du plan national qui sera par la suite avisé par la Commission au plus tard six mois avant l'expiration du délai de dépôt des plans nationaux (article 9). L'article 10 précise encore que chaque État membre veille à ce que le public puisse participer à la préparation du projet de plan et du plan définitif. Si la directive 2001/42/CE transposée en droit national par le biais de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement s'applique, la consultation publique y prévue satisfait aux exigences du règlement précité. Chaque État membre doit fixer un calendrier raisonnable pour organiser la consultation du public.

Au commentaire des articles, les auteurs expliquent avoir opté « de poser le principe de l'application de la loi précitée du 22 mai 2008 ». Or, la lecture de l'article 10 montre que le texte sous revue ne satisfait pas aux dispositions des articles 9 et 10 du règlement (UE) 2018/1999, car il a été omis de prévoir une consultation du public déjà en amont de l'approbation du projet de plan national par le Gouvernement en conseil et de son envoi à la Commission européenne. Ce n'est que dans une deuxième phase qu'une consultation publique en vertu de la loi précitée du 22 mai 2008 aura lieu. Cette procédure se heurte ainsi à l'article 11 du règlement (UE) 2018/1999 qui dispose clairement que le public doit déjà pouvoir participer « à la préparation du projet de plan intégré en matière d'énergie et de climat » et doit joindre « à ces documents, lorsqu'il les soumet à la Commission, un résumé des vues ou points de vue provisoires du public ». Ainsi, l'option que les auteurs ont pensé avoir prise n'en est pas une, étant donné que le recours à la procédure de consultation prévue dans le cadre de la loi précitée du 22 mai 2008 ne couvre pas les deux consultations prévues par le règlement (UE) 2018/1999.

L'article 9 doit donc être complété par une procédure de consultation spécifique. En attendant, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 9 dans sa version actuelle, étant donné qu'il ne met pas correctement en œuvre les dispositions précitées du règlement (UE) 2018/1999.

L'article 10, paragraphe 3, dispose qu'après « approbation par le Gouvernement en conseil, le plan est publié sur le site électronique créé à cet effet ». Le Conseil d'État s'interroge sur la nature de cet acte, les auteurs ne prévoyant même pas une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, sachant pourtant que le non-respect des dispositions y prévues peut conduire à des interventions de la Commission européenne en vertu notamment des articles 31 et 32 du règlement (UE) 2018/1999.

Article 11

En ce qui concerne l'article 11 qui a trait à la mise à jour du plan national, le Conseil d'État demande de supprimer la dernière phrase au paragraphe 1^{er} pour être superfétatoire. Par rapport au paragraphe 2, il réitère ses observations formulées à l'endroit des articles 9 et 10.

Article 12

Afin d'assurer une mise en œuvre adéquate de l'article 15 du règlement (UE) 2018/1999, il suffit de prévoir que la stratégie à long terme prévue par l'article 15 du règlement (UE) 2018/1999 est décidée par le Gouvernement en conseil sur la base d'un projet élaboré par les ministres ayant le Climat et l'Énergie dans leurs attributions respectives.

À la première phrase, le Conseil d'État demande de remplacer le verbe « arrête » par « établit », l'emploi du terme « arrêter » pouvant laisser entendre que la stratégie du gouvernement est à matérialiser sous forme d'un arrêté grand-ducal.

Le Conseil d'État demande de supprimer la partie de phrase « et la transmet à la Commission » de la première phrase. À la seconde phrase, le Conseil d'État s'interroge quant à la nécessité de transposer la disposition à valeur de recommandation de ce même article 15 selon laquelle les États membres devraient « si nécessaire » mettre à jour leurs stratégies tous les cinq ans, et ce alors que la disposition nationale en projet prévoit en des termes différents une « actualisation » tous les cinq ans « le cas échéant ».

Article 13

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'article sous revue. Selon le commentaire des articles, cet article « introduit une base légale pour l'adoption de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique ». Or, quels sont l'objectif et le cadre de la stratégie d'adaptation dont il est question ? Le Conseil d'État exige que le dispositif soit précisé.

Il renvoie par ailleurs à son observation formulée à l'article 12 en projet quant à l'emploi du terme « arrêter », lequel est à remplacer par le terme « établir ».

Article 14

L'article sous examen vise la création d'un fonds spécial climat et énergie. Ce fonds spécial entend remplacer le fonds spécial existant en vertu de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Ce dernier sera abrogé par l'article 49 de la loi en projet.

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État demande d'écrire que le fonds « se substitue » au fond climat et énergie, et non pas qu'il lui succède. Il demande de plus de libeller la seconde phrase comme suit :

« Le fonds reprend les avoirs dont dispose le Fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 [...] au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 6, ils sont calqués sur les dispositions de la loi précitée du 23 décembre 2004 et n'appellent pas d'observation particulière.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État s'oppose formellement au mécanisme de « décision conjointe » des ministres sur le fondement de l'article 76 de la Constitution et renvoie à cet égard à son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi n° 7045⁵.

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le paragraphe 4 portant institution d'un comité interministériel, et ce sur le fondement de l'article 76 de la Constitution, en vertu duquel il appartient au seul Grand-Duc d'organiser son Gouvernement. Il renvoie pour le surplus à son observation formulée à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

Le paragraphe 5 a trait à un comité d'accompagnement. Or, cet article ne précise ni la composition ni les missions de ce comité, qui est déjà prévu, il est vrai, dans la loi précitée du 23 décembre 2004. Or, dans son avis du 8 juin 2004, le Conseil d'État avait émis l'observation suivante à propos du comité en question : « [Le Conseil d'État] se permet de douter du fonctionnement efficace de tels organismes composés de nombreux hauts fonctionnaires. Aucune disposition légale n'empêche la réunion de plusieurs fonctionnaires en dehors de toute base légale spécifique, si une telle réunion s'avère utile et nécessaire. Le Conseil d'État propose en conséquence la suppression pure et simple de l'article 5. » Le Conseil d'État demande dès lors de supprimer le paragraphe 5.

Articles 15 et 16

Les articles sous examen sont largement similaires aux dispositions correspondantes de la loi précitée du 23 décembre 2004 et n'appellent dès lors pas d'observation.

Article 17

Sans observation.

Article 18

La disposition sous examen vise à transposer l'article 3*quater* de la directive 2003/87/CE. Le Conseil d'État suggère d'écrire :

« La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période de huit ans ayant débuté le 1^{er} janvier 2013, et pour chaque période ultérieure, correspond à 95 pour cent des émissions SEQE historiques du secteur de l'aviation, multipliées par le nombre d'années de la période concernée. »

Article 19

La disposition sous examen vise à transposer l'article 3*quinqüies* de la directive 2003/87/CE. Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère de préciser que « 15 pour cent des quotas pour l'aviation sont mis aux enchères ». De la même manière, au paragraphe 3, il conviendrait de viser les « recettes de la mise aux enchères des quotas pour l'aviation ».

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de supprimer le paragraphe 3 de l'article sous revue et d'intégrer la disposition dans l'article 16, paragraphe 1^{er}, en y incluant explicitement les recettes de la mise aux enchères des quotas pour l'aviation.

Article 20

L'article sous examen vise à transposer l'article 3*sexies* de la directive 2003/87/CE.

⁵ Avis n° 51.868 du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, p. 12.

Le paragraphe 2 est à supprimer, étant donné que cette disposition n'intéresse que la relation entre les autorités luxembourgeoises et la Commission européenne, et n'a pas sa place dans le dispositif national.

Article 21

L'article sous examen vise à transposer l'article 3*septies* de la directive 2003/87/CE.

Les paragraphes 4 à 6 n'ont pas leur place dans le dispositif national et sont à supprimer, étant donné que ces dispositions ont trait à la relation entre les autorités luxembourgeoises et la Commission européenne ainsi qu'à des décisions à prendre par la Commission européenne.

Article 22

L'article sous examen vise à transposer l'article 3*octies* de la directive 2003/87/CE et n'appelle pas d'observation.

Article 23

L'article sous examen vise à transposer l'article 8*bis* de la directive 2003/87/CE et n'appelle pas d'observation.

Article 24

L'article 24, alinéa 1^{er} transpose l'article 4 de la directive 2003/87/CE. L'alinéa 1^{er} n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

À l'alinéa 2, les auteurs prévoient une disposition selon laquelle les conditions de délivrance d'une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre « sont, dans la mesure du possible, coordonnées avec celles relatives à la délivrance d'une autorisation prévue » par la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles. Le Conseil d'État s'oppose formellement à un dispositif aussi vague qui s'apparente plutôt à une déclaration d'intention qu'à un dispositif normatif, ceci pour des raisons de sécurité juridique. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le dispositif sous revue qui, selon le commentaire des articles, « transpose également l'article 1^{er}, paragraphe 11 de la directive 2018/410 » constitue une transposition incorrecte de cet article de la directive qui demande aux États membres « de prendre les mesures nécessaires » pour coordonner les deux types d'autorisation. Dès lors il ne suffit pas d'en recopier les mots, mais il faut créer un dispositif normatif adéquat.

De même, l'alinéa 3 doit être précisé, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, étant donné qu'il est inintelligible. Le commentaire des articles reste muet par rapport à l'objectif de cette disposition. Par ailleurs, le Conseil d'État n'étant pas en mesure d'entrevoir l'impact de cette disposition sur les entreprises concernées, il relève que, si un tel impact existait, il s'agirait en l'occurrence d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, de sorte que la loi en projet se devrait de tracer les modalités d'exécution à prévoir dans les règlements d'exécution dans le respect du cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Articles 25 à 27

Les articles sous examen entendent transposer les articles 5 à 7 de la directive 2003/87/CE et n'appellent pas d'observation. En ce qui concerne le renvoi à l'annexe II de la loi en projet, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'annexe II.

Articles 28 et 29

Les articles sous examen reproduisent les articles 9 et 9*bis* de la directive 2003/87/CE. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 30

L'article 30 a trait à la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre et entend transposer l'article 10 de la directive 2003/87/CE en le recopiant. Dans la mesure où le paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, et le paragraphe 2 de l'article sous revue reprennent des dispositions européennes se référant à la quantité totale de quotas au niveau de l'Union européenne et s'adressent aux États membres, le Conseil d'État se demande s'il est nécessaire de les intégrer dans le dispositif national. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de le vérifier auprès des instances compétentes de l'Union européenne.

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 31 et 32

Les articles sous examen visent à transposer l'article 10*bis* et l'article 11 de la directive 2003/87/CE. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 33

L'article sous examen vise à transposer l'article 11*bis* de la directive 2003/87/CE en recopiant le paragraphe 7. Le Conseil d'État estime toutefois que dans ce cas la disposition nationale de transposition devrait traduire les conséquences ou mesures nationales résultant d'une telle disposition, à savoir que le ministre ne peut accepter, dans le cadre du SEQE, l'utilisation d'URE (unité de réduction des émissions) ou de REC (réduction d'émissions certifiées) que si elles proviennent d'activités de projets de pays tiers ayant ratifié l'accord de Paris.

Article 34

L'article sous examen vise à transposer l'article 11*ter* de la directive 2003/87/CE. Au paragraphe 1^{er}, alinéas 1 et 2, les tournures passives et impersonnelles sont à remplacer afin d'indiquer explicitement le ministre comme étant l'autorité délivrant les URE ou REC ou autorisant la participation à des activités de projet.

Articles 35 et 36

Les articles sous examen visent à transposer les articles 12 et 13 de la directive 2003/87/CE. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 37 et 38

Les articles sous examen visent à transposer les articles 14 et 15 de la directive 2003/87/CE. Une transposition complète des articles en question suppose une transposition de ses annexes IV et V. Or, la loi en projet ne contient ni de référence à ces annexes ni ne les reproduit dans des annexes dédiées, ce qui amène le Conseil d'État à formuler une opposition formelle pour transposition incomplète de la directive. Le Conseil d'État constate que l'article 22 de la directive dispose que ces annexes peuvent être modifiées par actes délégués à adopter par la Commission européenne. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de compléter le texte en procédant à une transposition dynamique et par référence aux annexes IV et V de la directive 2003/87/CE.

Articles 39 à 42

Les articles sous examen visent à transposer les articles 15*bis* et 17 à 19 de la directive 2003/87/CE. À l'article 39, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 40, le Conseil d'État demande de citer explicitement la législation nationale visée par les auteurs. Les articles n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 43

L'article sous examen introduit des sanctions administratives. Il s'agit d'une disposition nouvelle par rapport aux dispositions de la loi précitée du 23 décembre 2004.

Il y a lieu de constater que les sanctions s'appliquent en cas de violation à des dispositions qui se trouvent également sanctionnées pénalement, à savoir les articles 24 et 35. Se pose donc la question de savoir si le cumul de sanctions administratives et pénales prévues risque de se heurter au principe du *non bis in idem*. Le Conseil d'État renvoie à l'arrêt A et B c. Norvège du 15 novembre 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme⁶ et à son avis du 22 janvier 2019 sur le projet de loi n° 7328⁷.

⁶ CEDH, A et B c. Norvège, [GC], nos 24130/11 et 29758/11, 15 novembre 2016.

⁷ Avis no 52.971 du Conseil d'État du 22 janvier 2019 sur le projet de loi 1° relative aux prospectus pour valeurs mobilières ; 2° portant mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (doc. parl. n° 7328²)

Si en matière pénale, l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme requiert un recours permettant de moduler la peine, en l'occurrence un recours en réformation, le Conseil d'État ne s'oppose pas, en l'espèce, à l'absence d'un tel recours, au vu du caractère forfaitaire et non modulable de la sanction.

Article 44

L'article sous examen est recopié des dispositions de la loi précitée du 23 décembre 2004 : les auteurs ont cependant omis de reprendre les dispositions relatives au recours en réformation sans fournir d'indication à cet égard au commentaire de l'article.

Le Conseil d'État n'entrevoit pas la logique selon laquelle le recours en réformation se trouve supprimé et renvoyé, dans ce contexte, à son avis du 11 février 2020 sur le projet de loi n° 7237⁸ quant à la difficulté de dégager la logique sous-tendant l'instauration des recours en matière environnementale.

Articles 45 et 46

Sans observation.

Article 47

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue soulève des questions quant aux comportements incriminés. Quel est le comportement sanctionnable en vertu de l'article 20 ? Quel est le comportement sanctionnable, si un exploitant omet d'introduire une demande d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit avant la date butoir prévue à l'article 31, paragraphe 12 ? Le renvoi à l'article 35 est imprécis ; il y a lieu de viser avec précision les paragraphes qui comportent des éléments sanctionnables. L'article sous revue vise à deux reprises l'article 27 de la loi en projet : est-ce que les auteurs ont visé l'article 27 et éventuellement l'article 37 ? Le Conseil d'État rappelle que le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ».

Au vu de ce qui précède, dans la mesure où la disposition sous revue n'est pas compatible avec l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, qu'elle soit reformulée.

Le paragraphe 2, point 1^o, entend ériger en infraction pénale le non-paiement de l'amende administrative : celui-ci serait ainsi susceptible d'une amende pénale et d'un emprisonnement, les sanctions pénales n'emportant pas extinction de l'amende administrative.

Le mécanisme proposé soulève une difficulté quant à l'articulation entre la procédure administrative et la procédure pénale. En effet, du fait qu'en cas de recours contre la décision infligeant l'amende administrative, l'exécution de celle-ci n'a pas d'effet suspensif, il n'est pas exclu qu'il y ait deux procédures parallèles. Le juge administratif peut être saisi d'un recours contre la sanction administrative et en même temps le juge pénal peut être saisi d'une action publique contre l'administré qui ne s'acquiesce pas de la sanction administrative, du fait qu'il la considère comme non fondée. Ce mécanisme peut aboutir à des décisions inconciliables entre elles. Le régime prévu est incohérent et dès lors source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

En outre, la menace d'une action publique en cas d'inexécution volontaire de la sanction administrative pouvant conduire à une condamnation pénale risque de dissuader l'administré d'exercer un recours devant le juge administratif.

De plus, le Conseil d'État relève qu'à sa connaissance, il n'existe aucune disposition de droit luxembourgeois qui viserait à sanctionner pénalement la non-exécution des amendes administratives. Il est

8 Projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués et modifiant 1. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés 2. la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles 3. la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets 4. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement 5. la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

à relever qu'en l'espèce les sanctions pénales n'emportent même pas extinction de l'amende administrative. Les auteurs n'expliquent pas en quoi le cadre de la loi en projet justifierait un tel mécanisme spécifique et dérogoratoire. Le Conseil d'État tient d'ailleurs à relever que l'article 43, qui dispose que le recouvrement des amendes se fait comme en matière de droits d'enregistrement, est déjà destiné à offrir à l'État une procédure allégée pour l'encaissement de ces amendes.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'appréciation que le juge national ou européen portera sur ce système au regard du respect du principe « *non bis in idem* » consacré par le Protocole n° 7, article 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. D'un côté, il peut être soutenu que le fait constitutif de l'infraction pénale est le non-respect de la sanction administrative, indépendamment des faits à l'origine de cette sanction. D'un autre côté, il pourrait être argué que la procédure pénale trouve son origine dans les faits sanctionnés administrativement et que la menace d'une action publique a pour finalité d'amener l'administré à s'exécuter.

Le paragraphe 2, point 3°, qui érige de manière générale en faits punissables les infractions aux règlements d'exécution de la loi en projet, ne répond pas au principe de la légalité des peines. Le Conseil d'État s'y oppose donc formellement tout en renvoyant à son observation à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article sous rubrique.

Articles 48 et 49

Sans observation.

Article 50

Le paragraphe 6 est à supprimer, car superfétatoire.

Article 51

L'intitulé de citation retenu par les auteurs ne reflète pas le contenu véritable de la loi en projet. Il est renvoyé aux observations relatives à l'intitulé.

Annexes I à III

Le Conseil d'État constate que l'article 22 de la directive 2003/87/CE, dispose que l'annexe II de la directive transposée par les auteurs par le biais de l'annexe II de la loi en projet peut être modifiée par la Commission européenne par acte délégué. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, si ces actes délégués à venir prennent la forme d'un règlement de l'Union européenne, ils sont directement applicables. Si, au contraire, ces actes sont des directives déléguées, il s'impose soit de les transposer en droit national et de procéder de manière formelle à la modification de la future loi, soit de prévoir dans cette loi une disposition permettant de procéder de manière dynamique à la transposition des directives déléguées, méthode déjà appliquée dans d'autres matières, comme par exemple dans le cadre de la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets⁹. La transposition dynamique et par référence des directives déléguées reçoit la préférence du Conseil d'État, en ce qu'elle permet d'éviter les erreurs et omissions de transposition.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. Ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes.

Les points entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. À titre d'exemple, les intitulés du chapitre 1^{er} et de la section 1^{re} se liront comme suit :

« **Chapitre 1^{er}** – [...]]

Section 1^{re} – [...] ».

⁹ Avis du Conseil d'État du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 64732).

Les intitulés ne sont pas à faire suivre d'un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase. Ceci vaut non seulement pour l'intitulé des titres, mais également pour les chapitres et articles.

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Une espace insécable est à insérer entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article, qui est immédiatement suivi d'un point, sans espace. À titre d'exemple, l'indication de l'article 6 se lira : « **Art. 6.** ».

Pour des raisons de transparence, en ce qui concerne les traités internationaux, il est indiqué de préciser la date de l'acte national d'approbation à la suite de la première mention du traité dans le dispositif. Par ailleurs, les annexes à un traité international en faisant partie intégrante, il n'y a pas lieu de faire suivre la désignation du traité de celle de ses annexes. À titre d'exemple, il y a lieu de se référer à la « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, faite à New York, le 9 mai 1992, approuvée par la loi du 4 mars 1994 », et non pas à la « Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et de ses annexes I et II, adoptée à New York le 9 mai 1992 ».

Pour ce qui est des directives et règlements européens dont l'intitulé complet a été mentionné, le terme « précité » ou « précitée » est à insérer après leur numéro, pour écrire par exemple, « règlement (UE) 2018/1999 précité », ou « directive 2003/87/CE précitée » et ce, uniformément tout au long du dispositif en projet. Par ailleurs, les termes « règlement » et « directive » s'écrivent avec une lettre initiale minuscule.

Lorsqu'il est renvoyé à une directive européenne, il n'est pas de mise d'indiquer qu'il s'agit de la directive « telle que modifiée », ces termes étant à supprimer.

Lorsqu'il est renvoyé dans le corps du dispositif aux dispositions d'un groupement d'articles, celui-ci est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

L'abréviation du terme « numéro » s'écrit « n^o » avec un exposant et non pas « no ».

Les subdivisions en points, caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o,...), sont subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), et non pas de chiffres romains minuscules (i), ii), iii),...). Les renvois sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La référence à une division en points s'écrit avec un exposant « ° ». Ainsi, il y a lieu de renvoyer à titre d'exemple au « point 1^o », au « point 2^o », ou au « point 3^o », et ce, de manière uniforme tout au long du dispositif en projet.

Une forme abrégée est à introduire par les termes « , ci-après « [...] » », et non pas en employant des parenthèses. À titre d'exemple, il y a lieu d'introduire la forme abrégée « MOC » par les termes « , ci-après « MOC » », et non pas par les termes « (MOC) ». De la même manière, une formulation du type « appelé « fonds » par la suite » est à remplacer par « , ci-après « fonds » ».

Il y a lieu d'écrire les termes « pour cent » et « euros » en toutes lettres.

Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Par ailleurs, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : le « ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas le « ministre ayant dans ses attributions [compétence gouvernementale] ». Ainsi, il y a lieu d'écrire, par exemple, le « ministre ayant le Climat dans ses attributions » et le « ministre ayant l'Énergie dans ses attributions ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Ainsi, il y a lieu d'écrire, par exemple, « Plateforme climat », « Observatoire », « Administration de l'environnement ».

À l'avant-dernier élément d'une énumération le terme « et » est à omettre, comme étant superfétatoire.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Il convient d'écrire « Union européenne ».

Il y a lieu d'écrire de manière uniforme « exploitant d'aéronefs ».

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet sous examen est à formuler de la manière suivante :

« Projet de loi relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, point 3°, le point final est à remplacer par une virgule, les termes « en particulier » sont à supprimer et la virgule à la fin du paragraphe 2 est à remplacer par un point final.

Article 2

Aux points 9°, 16° à 19°, les définitions sont à introduire par un deux-points.

Au point 10°, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} » avec les lettres « er » en exposant.

Au point 23°, il y a lieu d'ouvrir les guillemets avant les termes « producteur d'électricité ».

Au point 24°, le point avant les termes « Accord de Paris » est à supprimer.

Article 3

Un article devant être constitué de phrases entières, l'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 3. Annexes**

Figurent en annexe à la présente loi :

1° annexe I : « Catégories d'activités auxquelles s'applique la présente loi » ;

2° annexe II° : « Gaz à effet visés à l'article 2, point 5° » ;

3° annexe III : « Secteurs visés à l'article 5 ». »

Article 4

Au paragraphe 7, le terme « aux » est à remplacer par le terme « au ».

Article 6

Au paragraphe 3, point 1°, une espace est à insérer entre l'indication du point et le premier terme dudit point. Cette observation vaut également pour les points 3° et 4°.

Au paragraphe 3, point 1°, une espace est à insérer après le terme « paragraphe » et un point-virgule est à ajouter à la fin dudit point, pour écrire « paragraphe 2 ; ».

Au paragraphe 3, point 2°, une virgule est à ajouter après les termes « paragraphe 2 ».

Au paragraphe 3, point 6, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 8

Au paragraphe 3, la virgule après les termes « Gouvernement en conseil » est à supprimer.

Article 14

Au paragraphe 3, point 2°, la virgule après les termes « points 11 » est à omettre. Au point 3°, une virgule est à ajouter après les termes « points 5 et 13 ». Cette observation vaut également pour le point 4° où il convient d'ajouter une virgule après les termes « points 4 et 5 ».

Au paragraphe 4, les termes « sous ses attributions » sont à remplacer par les termes « dans ses attributions ».

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, point 12°, il y a lieu de citer l'intitulé complet de la directive en question, en écrivant « directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ». Par ailleurs, il y a lieu de renvoyer à la « directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelable » en écrivant les termes « parlement » et « conseil » avec des lettres initiales majuscules.

Au paragraphe 2, point 2°, le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et peut être remplacé par le terme « ou ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de renvoyer « à l'article 46, dernier alinéa, » et non pas « au dernier alinéa de l'article 46 ».

Article 19

Au paragraphe 2, les guillemets fermants sont à supprimer.

Article 21

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « plus de 1 000 000 quotas » sont à remplacer par les termes « plus d'un million de quotas ».

Au paragraphe 5, alinéa 2, point 1°, une virgule est à insérer après les termes « paragraphe 3, point 1° ». Aux points 1° et 2°, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} » avec les lettres « er » en exposant.

Article 23

Au paragraphe 2, les termes « du présent article » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 24

À l'alinéa 1^{er}, les termes « de la présente loi » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, point 4°, seconde phrase, le renvoi au « premier alinéa » est à corriger, l'article sous examen ne comprenant qu'un seul alinéa. Subsidiairement, il y a lieu d'écrire « alinéa 1^{er} » et non pas « premier alinéa ».

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les guillemets anglais sont à remplacer par des guillemets français. À l'alinéa 4, une virgule est à ajouter après les termes « paragraphe 2 ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, phrase liminaire, il y a lieu de renvoyer aux « lettres b) et c) » et non pas aux « points b) et c) ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 3°, la portion de phrase après le point-virgule est à faire figurer sous un point distinct.

Article 31

La numérotation des paragraphes est à revoir, un paragraphe 5 faisant défaut.

Au paragraphe 7, point 2°, le terme latin « quinquies » est à écrire en caractères italiques et à rattaché directement au numéro d'article.

Article 34

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « mégawatt » en toutes lettres.

Article 35

Au paragraphe 7, il y a lieu de renvoyer aux « paragraphes 1^{er} et 2 », en insérant les lettres « er » en exposant.

Article 41

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le « règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2013 et pour les périodes d'échanges suivantes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements de la Commission (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010 » ayant été abrogé, le renvoi est à remplacer par un renvoi au « règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission, tel que modifié ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « 500 euros ».

Article 42

Au paragraphe 2, points 2° à 4°, la virgule à la fin de chaque élément de l'énumération est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 2, point 2°, il a lieu de renvoyer aux « paragraphes 1^{er} et 2 », en insérant les lettres « er » en exposant.

Au paragraphe 2, point 3°, le terme « , du » précédé d'une virgule est à insérer avant les termes « règlement délégué ».

Au paragraphe 2, point 4°, une virgule est à placer après les termes « paragraphe 2 ».

Au paragraphe 2, point 6°, le terme « les » s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

Article 43

Au paragraphe 2, les points-virgules sont à remplacer par des virgules.

Au paragraphe 5, alinéa 3, il y a lieu de viser l'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Article 44

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, les termes « de la présente loi » sont à omettre, car superfétatoires. Aux alinéas 2 et 3, il y a lieu de renvoyer à « alinéa 1^{er} » en insérant les lettres « er » en exposant.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'indiquer le numéro du paragraphe auquel il est renvoyé.

Article 45

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, les termes « sont précisés » s'accordent au masculin pluriel.

Article 46

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il y a lieu de renvoyer aux « paragraphes 1^{er} et 2 » en insérant les lettres « er » en exposant.

Article 47

Au paragraphe 1^{er}, les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 48

Une virgule est à insérer après les termes « lettre k ».

Articles 49 et 50

Les deux articles prévoient une abrogation de la loi précitée du 23 décembre 2004, certaines dispositions devant cependant rester en vigueur jusqu'à la date du 31 décembre 2020. Il est possible de prévoir qu'un texte cesse d'être en vigueur à une date ou à la fin d'une période donnée. Cette disposition doit cependant faire l'objet d'une disposition à part relative à la mise en vigueur, située à la fin du dispositif après l'article consacré à l'intitulé de citation

Par ailleurs, à l'article 49, la partie de phrase « Sous réserve de l'article 50, paragraphe 5, » est superfétatoire et est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 9 juin 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

