

Projet de loi

relatif aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs.

Avis du Conseil d'Etat

(17 juin 2008)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 14 mars 2008, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de l'Environnement.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un bref commentaire des articles ainsi que le texte de la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (ci-après: « la directive 2006/66/CE »).

Par dépêche du 22 mai 2008, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des employés privés ont été communiqués au Conseil d'Etat. L'avis de la Chambre de travail lui a été communiqué en date du 4 juin 2008.

*

Considérations générales

Dans sa lettre de transmission, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, précise que le présent projet de loi remplace le projet de règlement grand-ducal relatif aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs examiné par le Conseil d'Etat, le 23 octobre 2007. L'exposé des motifs se réfère à l'avis du 23 octobre 2007, dans lequel le Conseil d'Etat avait considéré qu'il était « de mise de transposer la directive 2006/66/CE en droit national par des dispositions légales » et non pas par un règlement grand-ducal. Les auteurs du projet de loi expliquent que l'adoption d'une loi spéciale apparaît être la voie la plus appropriée pour opérer la transposition. Le Conseil d'Etat approuve le choix des auteurs du présent projet de loi.

La directive 2006/66/CE que le projet de loi sous rubrique vise à transposer en droit national établit, aux termes de son article 1^{er}, des règles applicables à la mise sur le marché des piles et accumulateurs et des règles spécifiques pour la collecte, le traitement, le recyclage et l'élimination des déchets de piles et d'accumulateurs.

La directive 2006/66/CE abroge la directive antérieure 91/157/CEE du Conseil du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, telle que modifiée.

Dans son avis du 23 octobre 2007, précité, le Conseil d'Etat avait relevé que la directive 2006/66/CE constitue une directive particulière qui,

certes, présente des liens avec la directive 75/442/CEE relative aux déchets, qualifiée communément de « directive-cadre déchets », mais qui s'en distingue sous deux aspects majeurs: En premier lieu, la directive 2006/66/CE vise la mise sur le marché des piles et accumulateurs, question étrangère à la gestion des déchets proprement dite. Ensuite, elle établit un régime spécifique pour la gestion des déchets des piles et accumulateurs. La directive 2006/66 est d'ailleurs fondée, à la fois, sur l'article 175 du Traité CE relatif à la protection de l'environnement et sur l'article 95 relatif au marché intérieur.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans ses propositions de modification à l'endroit de l'article 12, il y aura lieu de prévoir une fiche financière, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Examen des articles

La lecture combinée de la directive 2006/66/CE et du projet de loi met en évidence que ce dernier reproduit, dans la plupart de ses dispositions, le plus souvent d'ailleurs littéralement, les différents articles de la directive. Le commentaire des articles est des plus succincts, se bornant le plus souvent à renvoyer aux articles correspondants de la directive.

Article 1^{er}

Cet article, qui reproduit l'article 1^{er} de la directive 2006/66/CE, définit l'objet de la loi. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de cette disposition qui ne revêt aucun caractère normatif. Le fait que la loi règle la mise sur le marché et le traitement après usage des piles et accumulateurs résulte à suffisance des dispositions mêmes de la loi outre son intitulé. Il y a lieu d'omettre cet article, ce qui impliquera une adaptation de la numérotation des articles subséquents.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

L'article 2 définit le champ d'application de la loi, par référence à l'article 2 de la directive 2006/66/CE.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

L'article 3 reprend, sous les points 1 à 17, les définitions figurant à l'article 2 de la directive 2006/66/CE. Les points 18 à 21 contiennent des définitions de concepts propres à l'application de la loi.

Le point 18 introduit et définit le concept d'accord environnemental, concept qui est repris dans certaines dispositions ultérieures. La directive 2006/66 fait référence à cette notion à l'article 27. Ce texte prévoit que les Etats ont la faculté de transposer les dispositions des articles 8, 15 et 20 par voie d'accords entre les autorités compétentes et les secteurs économiques concernés sans pour autant dégager l'Etat de sa responsabilité au niveau du respect des objectifs de la directive.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec les dispositions de la loi qui prévoient une transposition de la directive par voie d'accords droits environnementaux et cela pour les raisons suivantes :

- Dans la logique de son avis antérieur du 23 octobre 2007, le Conseil d'Etat considère que la transposition de la directive doit se faire, intégralement, par une loi et ne saurait se faire, fût-ce en partie par la conclusion d'accords avec les milieux économiques intéressés. A noter que l'article 27 de la directive renvoie à certaines dispositions précises de la directive alors que le point 18 de l'article sous rubrique se réfère à l'intégralité des objectifs visés à l'article 1^{er}. Les articles 32 et 36 de la Constitution s'opposent à l'exécution d'une loi par voie d'accords entre la puissance publique et des opérateurs privés.

- Le Conseil d'Etat ne saurait admettre que le législateur puisse « déléguer » ou « abandonner » la réglementation de certaines matières à des accords entre la puissance publique et des secteurs économiques pour suppléer l'absence de dispositions légales en la matière.

S'ajoute à cela que le point 18 ne définit pas quelles sont les secteurs économiques concernés. L'annexe IV détermine certaines règles auxquelles seront soumis ces accords environnementaux sans toutefois répondre aux questions de principe que soulève le renvoi à cet instrument juridique. Les auteurs du projet se limitent à exposer que la définition de l'accord environnemental est identique à celle « figurant dans la réglementation environnementale », sans donner la moindre indication d'une loi consacrant ce concept. Ainsi, ni la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ni la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits qui constituent des textes de référence pour la compréhension du présent projet de loi, ne consacrent le concept d'accord environnemental.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article dispose que trois annexes, I, II et III, reprises de la directive, font partie intégrante de la loi. L'ajout d'annexes à des textes législatifs, dont elles sont censées faire partie intégrante, constitue une pratique courante du législateur communautaire. Les auteurs du projet ont ajouté une annexe IV relative à l'accord environnemental visé au point 18 de l'article 3. Dans la logique de ses considérations sur la l'accord environnemental, le Conseil d'Etat insiste sur la suppression de l'annexe IV.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique formule une série d'interdictions qui sont reprises des paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 4 de la directive 2006/66/CE.

Article 6

Cet article est destiné à transposer en droit luxembourgeois l'article 5 de la directive 2006/66/CE qui prévoit que « les Etats membres sur le territoire duquel sont établis des fabricants encouragent la recherche et

incitent aux améliorations de la performance environnementale globale des piles et accumulateurs ».

Le projet de loi sous rubrique prévoit, à cet égard, que des « accords environnementaux « peuvent » être conclus avec les fabricants pour les « encourager » à « promouvoir » les améliorations de la performance environnementale visée par la directive. Dans l'exposé des motifs, il est dit que l'article 5 de la directive est repris « à toutes fins utiles », probablement au regard du fait qu'il n'y a pas de fabricant sur le territoire national.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sur le concept d'accord environnemental. Il note encore que l'article sous rubrique se limite à prévoir la possibilité de conclure de tels accords. Dans une démarche pragmatique, le Conseil d'Etat se demande s'il n'est pas possible de faire abstraction d'une transposition de l'article 5 de la directive, alors que le Luxembourg n'héberge pas d'installations de fabrication de piles et accumulateurs et n'est dès lors pas concerné par les obligations imposées par la directive. Le Conseil d'Etat note que le projet de règlement grand-ducal ayant fait l'objet de l'avis du 23 octobre 2007 ne contenait pas de disposition similaire. Le Conseil d'Etat se demande si, dans l'hypothèse où des fabricants s'installeraient sur le territoire, d'autres dispositions légales, notamment en matière de soutien à la recherche ne permettraient pas de répondre aux objectifs de la directive.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article en cause ne pourrait pas utilement être omis.

Article 7

L'article sous rubrique constitue une reprise quasi littérale de l'article 6 de la directive 2006/66/CE. Le premier paragraphe de l'article 6 de la directive est destiné à interdire aux Etats membres d'instaurer des normes nationales plus restrictives que celles fixées par la directive et d'entraver ainsi la libre circulation des marchandises dans la Communauté. Si cette disposition a un sens dans la directive, sa reprise littérale dans le premier alinéa de l'article sous rubrique est dépourvue de toute signification. Il est parfaitement inutile de répéter dans une loi qui fixe des critères sur la mise sur le marché de produits que les produits conformes aux normes légales peuvent être librement commercialisés. Ce qui n'est pas interdit par la loi est logiquement permis. De même la répétition, à l'alinéa 2 de l'article sous rubrique, de l'interdiction de commercialiser les produits non conformes est dénuée de pertinence. Le double emploi avec l'article 5 relatif aux interdictions de mise sur le marché est évident. La norme correspondante de la directive par contre a un sens dans la mesure où les Etats membres se voient interdire d'adopter des normes nationales éventuellement moins sévères.

Dans un souci de cohérence juridique sinon de pure logique, le Conseil d'Etat recommande fermement de faire abstraction de l'article 7.

Article 8 (5 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique transpose en droit luxembourgeois l'article 8 de la directive 2006/66/CE relatif au système de collecte.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction du début de la phrase introductive « En vue d'optimiser... » qui est dépourvu de toute valeur et fonction normative et de commencer l'article par les mots « La reprise et la collecte ... ».

Le Conseil d'Etat note que l'article sous rubrique impose des obligations aux producteurs, en les visant tantôt seuls (point 1, lettre d), tantôt en rapport avec des tiers agissant pour leur compte (points 2 et 3). En l'absence de producteurs établis sur le territoire national, la disposition sous rubrique signifie-t-elle que les pouvoirs publics luxembourgeois peuvent imposer des obligations aux producteurs exportateurs établis à l'étranger? Quelles sont les possibilités de sanction en cas de non-respect de ces obligations par des opérateurs qui ne sont pas présents sur le territoire? Quelle sera la situation juridique des tiers que la directive 2006/66/CE vise, une fois comme des tiers agissant au nom des producteurs et une seconde fois comme des tiers indépendants. Le Conseil d'Etat voudrait inviter les auteurs du projet de loi à réexaminer ces questions à la lumière des considérations qui précèdent.

Le Conseil d'Etat propose encore, au deuxième tiret du paragraphe 3, d'omettre la référence à un règlement grand-ducal précis et de viser « la réglementation en matière de véhicules hors d'usage ». La même observation vaut pour le dernier alinéa de l'article 9.

Le Conseil d'Etat voudrait ajouter deux considérations d'ordre formel. Au point 2, il faudrait remplacer la formulation « ne refusent pas » par les termes « ne peuvent pas refuser ». Au point 3, deuxième tiret, il faut lire « assurent » et non pas « s'assurent ».

Article 9 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend l'article 10 de la directive 2006/66/CE relatif aux objectifs de collecte.

Le Conseil d'Etat propose de suivre, dans la structure de l'article, la logique du texte de la directive. Le début de l'article sous rubrique commençant par la formule « en vue de réduire... » peut utilement être omis; le Conseil d'Etat note qu'il est fait référence aux déchets municipaux non triés dont il n'a pas été question jusqu'alors. L'article commencera par l'indication que le taux est calculé pour la première fois pour l'année 2008 et que les taux sont calculés tous les ans. L'indication des taux minimaux pour 2012 et 2016 suivra.

Le Conseil d'Etat a du mal à saisir la portée du dernier alinéa qui commence par les termes « Sans préjudice du règlement grand-ducal modifié du 18 janvier 2005 ». Si l'objectif poursuivi est d'inclure les piles et accumulateurs intégrés dans les équipements visés par ce règlement lors du calcul des taux de collecte, il y aurait lieu de le dire positivement. L'alinéa

pourrait se lire comme suit: « Les chiffres annuels ... incluent les piles et accumulateurs intégrés dans les appareils visés par la réglementation ...».

Article 10 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition reprend le texte de l'article 11 de la directive 2006/66/CE. Le Conseil d'Etat voudrait faire deux observations. Le texte transposé est dépourvu de portée pratique, dans la mesure où il prévoit des obligations à imposer aux producteurs de piles établis sur le territoire national. Si le Luxembourg hébergeait de tels producteurs, se poserait la question d'une précision des obligations à imposer aux producteurs, la formulation de la première phrase de l'article sous rubrique reprise littéralement de la directive étant des plus vagues.

Article 11 (8 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique transpose l'article 12 de la directive 2006/66/CE. Conformément au texte de la directive, les obligations en matière de traitement et de recyclage s'adressent d'abord aux producteurs. Alors que la directive vise, ensuite, « des tiers », l'article sous rubrique parle de « tiers agissant pour leur compte ». Se pose la question de savoir si cette notion englobe les distributeurs de produits importés.

Tout comme à propos de l'article 10, le Conseil d'Etat relève le caractère vague de certaines obligations. Ainsi, le paragraphe 1^{er} vise, sous la lettre a), « les meilleures techniques disponibles». Sous la lettre b), la formulation « veillent à ce que » reprise de la directive qui s'adresse aux Etats, devrait être remplacée par une obligation positive imposée aux opérateurs économiques. La phrase pourrait avoir la teneur suivante: « Les piles ... doivent être soumis à un traitement ... par le biais de systèmes conformes ... ». Les lois à respecter doivent être précisées dans l'article sous rubrique, le simple renvoi à « la législation ...en ce qui concerne la santé... », étant insuffisant. L'emploi du terme « notamment » dans la désignation des lois en cause est à éviter.

Article 12 (9 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique est destiné à transposer en droit national l'article 13 de la directive 2006/66/CE. Ce texte impose aux Etats l'obligation d'encourager la mise au point de nouvelles techniques de recyclage. L'article sous rubrique prévoit que des « accords environnementaux peuvent encourager la mise au point de nouvelles techniques ». Le Conseil d'Etat rappelle ses objections à l'égard du renvoi à l'instrument des « accords environnementaux ». S'ajoute à cela que l'obligation positive d'encourager figurant dans la directive est remplacée par une faculté. Le Conseil d'Etat suggère de remplacer le premier alinéa de l'article sous examen par une formulation plus précise dont la teneur pourrait être la suivante: « L'Etat encourage la mise au point de nouvelles techniques ... ». Se pose bien sûr la question de savoir s'il ne faudrait pas préciser les moyens de cet encouragement par l'ajout « au moyen d'un soutien financier accordé aux exploitants d'installations de traitement ».

Le Conseil d'Etat relève encore l'absence de précision du second alinéa de l'article sous rubrique qui se limite à prévoir que « les exploitants ... veillent à introduire ». Si une transposition correcte de la directive implique l'adoption d'un régime incitant les exploitants à introduire un système de certification, il faudrait le prévoir positivement par la formulation: « Un soutien financier sera accordé aux exploitants qui introduisent ... ».

Article 13 (10 selon le Conseil d'Etat)

La disposition sous rubrique reprend le texte de l'article 14 de la directive 2006/66/CE.

Article 14 (11 selon le Conseil d'Etat)

L'article 14 reprend, aux paragraphes 1^{er} et 2, l'article 15, paragraphes 1^{er} et 2, de la directive 2006/66/CE. Même si le commentaire reste muet sur ce point, le Conseil d'Etat a noté que les auteurs ont remplacé les références au règlement (CEE) n° 259/93 par une référence au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets qui, à son article 61, abroge le règlement (CEE) n° 259/93 et dispose que les références faites à ce dernier règlement s'entendent comme étant faites au règlement (CE) n° 1013/2006.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le paragraphe 3 de l'article sous rubrique qui réserve la possibilité d'imposer une autorisation à l'exportation vers des pays non-membres de l'Union européenne. Dans la mesure où le règlement (CE) n° 1013/2006, directement applicable dans l'ordre national, contient un titre IV relatif aux exportations de la Communauté vers des pays tiers, le législateur national n'est plus compétent pour traiter de la question des autorisations à l'exportation. Dans cette logique, la directive ne vise d'ailleurs les exportations que sous l'aspect de la comptabilisation. Le Conseil d'Etat propose d'omettre le paragraphe 3.

Article 15 (12 selon le Conseil d'Etat)

Cet article transpose en droit national l'article 16 de la directive 2006/66/CE. Le Conseil d'Etat note que le texte sous rubrique s'adresse aux producteurs, établis à l'étranger, et aux « tiers agissant pour leur compte ». Le Conseil d'Etat de renvoyer à ses interrogations quant aux liens entre ce concept de tiers et les distributeurs.

Article 16 (13 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique reprend le texte de l'article 17 de la directive 2006/66/CE qui prévoit que chaque producteur doit être enregistré. Même si la directive est muette sur la question, le Conseil d'Etat comprend la directive en ce sens que les Etats doivent veiller à l'enregistrement des producteurs établis sur leur territoire. Est-ce que l'article 16 du projet de loi signifie que tous les producteurs, quel que soit leur pays d'établissement, doivent être enregistrés au Luxembourg dès qu'ils y vendent leurs produits ou est-ce que l'obligation ne vise que les producteurs potentiels sur le territoire national? Le commentaire de l'article ne dit rien sur cette question.

L'article 17 de la directive prévoit encore que les « exigences relatives à l'enregistrement » sont établies selon la procédure dite de comitologie. L'article sous rubrique dispose que « les modalités d'enregistrement sont précisées, le cas échéant, par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'Etat note, d'abord, que les termes « exigences relatives à l'enregistrement » vont au-delà de la notion de « modalités d'enregistrement ». Le Conseil d'Etat s'interroge, encore, sur l'incidente « le cas échéant ». Si les auteurs considèrent que l'adoption d'un règlement grand-ducal est nécessaire, il faudra le dire positivement. Le règlement ne pourra que porter sur la procédure d'enregistrement et non pas sur les obligations substantielles. Le texte aurait la teneur suivante: « La procédure d'enregistrement est fixée par règlement grand-ducal ».

Si des règles communautaires relatives à l'enregistrement sont adoptées sur la base de l'article 17 de la directive, il y aura de toute façon lieu d'apprécier leur contenu et de voir si on reste dans les limites de la procédure ou si des obligations nouvelles sont imposées qui ne seraient pas couvertes, en droit luxembourgeois, par l'article sous rubrique.

Article 17 (14 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique relatif à l'agrément et à l'enregistrement ne s'inscrit pas dans une logique stricte de transposition de la directive, mais vise à assurer la conformité du système de reprise et de traitement des déchets de piles et d'accumulateurs avec le mécanisme établi par le règlement grand-ducal modifié du 18 janvier 2005 relatif aux déchets des équipements électriques et électroniques ainsi qu'à la limitation d'emploi de certains de leurs composants dangereux. Le texte de l'article sous rubrique est largement repris de l'article 11 du règlement de 2005. Les auteurs du projet ont ajouté un dernier paragraphe relatif au recours devant le juge administratif ce qui répond aux exigences de l'article 9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 31 juillet 2005 (Mémorial 2005, A, n° 148).

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat ne voit pas dans quelle mesure les pouvoirs d'action du ministre pourraient être fonction de l'existence d'un avis de l'administration qui travaille sous son autorité. Ce texte est partant à supprimer.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence entre l'enregistrement prévu par l'article 16, transposant l'article 17 de la directive 2006/66/CE, et le système d'enregistrement établi à l'article 17. L'article 17 ne rend-il pas superflu l'enregistrement prévu à l'article 16?

Article 18 (15 selon le Conseil d'Etat)

La disposition sous rubrique constitue une reprise littérale de l'article 19 de la directive. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du premier alinéa qui fait référence aux « pouvoirs publics compétents », sans autre précision. Dans le contexte luxembourgeois, se pose la question des liens entre les opérateurs privés qui procèdent, à titre individuel ou collectif, à la

collecte et au recyclage et les opérateurs publics, concrètement les communes et syndicats de communes.

Le second alinéa reprend l'interdiction de toute discrimination de produits de pays tiers et d'atteinte à la concurrence énoncée dans la directive.

Article 19 (16 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique transpose en droit national l'article 20 de la directive 2006/66/CE relatif à l'information de l'utilisateur final. Le Conseil d'Etat note que le projet de loi ne suit pas sur tous les points la logique de la directive.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat s'interroge sur les responsabilités respectives des opérateurs économiques et de l'administration en matière d'information. Soit les pouvoirs publics assurent l'information, soit ils déterminent le contenu et les formes de l'information à fournir par les opérateurs. Le Conseil d'Etat note que l'article 20 de la directive, tout en consacrant le droit pour les utilisateurs d'être informés, envisage, au paragraphe 2, que les Etats « peuvent exiger » que l'information soit fournie « en totalité ou en partie » par les opérateurs économiques.

Le paragraphe 2 établit une obligation générale pour les distributeurs d'informer les utilisateurs de la possibilité de se débarrasser des déchets dans les points de vente. Le paragraphe 3 de la directive 2006/66/CE n'envisage cette obligation que pour le cas où les Etats membres demandent aux distributeurs de reprendre les déchets.

A l'endroit du paragraphe 3, et non du paragraphe 4 comme indiqué dans la version soumise au Conseil d'Etat, ce dernier réitère ses objections au renvoi à des accords environnementaux. Le Conseil d'Etat insiste à voir supprimer ce paragraphe.

Article 20 (17 selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition ne constitue pas une transposition spécifique d'un article précis de la directive. Les auteurs du projet ont entendu imposer aux producteurs, distributeurs ou tiers agissant pour leur compte une obligation spécifique d'informer l'administration, à l'instar de ce qui est prévu dans d'autres réglementations en matière de protection de l'environnement. Le texte est largement identique à celui de l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 18 janvier 2005 relatif aux déchets des équipements électriques et électroniques ainsi qu'à la limitation d'emploi de certains de leurs composants dangereux.

Article 21 (18 selon le Conseil d'Etat)

La disposition sous rubrique reprend le texte de l'article 21 de la directive 2006/66/CE relatif au marquage. Le Conseil d'Etat émet des réserves par rapport au paragraphe 7 censé reprendre le paragraphe 7 de l'article 21 de la directive. Cette dernière disposition admet la possibilité de

dérogations aux exigences de marquage par acte de la Commission adopté selon la procédure dite de comitologie. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de commenter la cohérence juridique du choix opéré par le législateur communautaire. Le Conseil d'Etat voit mal toutefois comment pourront s'articuler des dérogations communautaires et les exigences légales luxembourgeoises. Si la Commission agit par voie de directive, une transposition en droit national s'impose. Ce n'est que si la Commission adoptait un règlement directement applicable qu'on pourrait admettre d'écarter les exigences de la loi luxembourgeoise. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction du paragraphe 7.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

Cet article institue une commission de suivi à l'instar de celle prévue à l'article 15 du règlement grand-ducal modifié du 18 janvier 2005 relatif aux déchets des équipements électriques et électroniques ainsi qu'à la limitation d'emploi de certains de leurs composants dangereux.

Articles 23 et 24 (20 et 21 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous rubrique établissent des sanctions pénales et des mesures et sanctions administratives pour garantir le respect de la loi. Le régime prévu est similaire à celui figurant dans la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, telle que modifiée, en particulier, par la loi du 1^{er} décembre 2006, et dans la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Le Conseil d'Etat n'entend pas contester, dans le cadre de cet avis, un choix du législateur qu'il a accepté à propos d'autres lois. Il se doit toutefois d'attirer l'attention des auteurs du projet sur les problèmes que peuvent poser un cumul de sanctions pénales et administratives en relation avec le principe dit « *non bis in idem* ». Ce principe est consacré à l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 3 juin 1983, et à l'article 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvé par la loi du 22 novembre 1984. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, l'application du principe « *non bis in idem* » n'est pas exclue du simple fait que les sanctions sont l'une administrative et l'autre pénale (arrêt du 23 octobre 1995, *Gradinger*). En effet, la Cour donne une interprétation autonome du concept d'accusation en matière pénale. La Cour exclut l'application du principe dès lors que les faits poursuivis ne sont pas identiques, fût-ce au niveau de l'élément intentionnel (arrêt du 14 septembre 1999, *Ponsetti et Chesnel*). Or, il faut se rendre à l'évidence que la loi en projet sanctionne les mêmes faits au niveau administratif et au niveau pénal.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion d'insister sur le respect du principe « *non bis in idem* » dans des avis sur d'autres projets de loi (voir l'avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines, *doc. parl. n° 5239-5*; les avis du 15 novembre 2005 et du 7 mars 2006 sur le projet de loi relative aux abus de marché, *doc. parl. n° 5415-2 et 5415-9*).

On pourrait défendre l'approche du législateur luxembourgeois par la considération que la finalité des mesures n'est pas la même. Les peines prévues ont un objectif de sanctionner le contrevenant, alors que les mesures administratives visent, non pas à imposer une amende administrative, mais, dans un premier temps, à amener l'opérateur économique à respecter la loi, et, dans un deuxième temps, à suspendre l'activité non conforme à la loi. La situation est dès lors différente de celle où certains actes sont sanctionnés en même temps par des amendes administratives et par des sanctions pénales. Pour éviter des critiques éventuelles, le Conseil d'Etat suggère d'utiliser, pour l'intitulé de l'article 24, le seul concept de « mesure administrative » et d'omettre le terme de « sanction » et de remplacer, au paragraphe 1^{er}, le terme d'infraction par celui de non-respect. Dans la même logique, il y a lieu d'omettre le terme de « sanctions administratives » au paragraphe 2 de l'article 23 et de remplacer les termes « lorsque l'infraction constatée aura cessé », qui figurent au paragraphe 4 de l'article 24, par la formulation « lorsque le producteur, le distributeur ou l'organisme agréé se sera conformé ».

Pour souligner que les mesures de l'article 24 ne font pas double emploi avec les sanctions pénales, le Conseil d'Etat suggère encore une articulation différente des deux tirets du paragraphe 1^{er} de l'article 24 en ce sens que la suspension ou la fermeture, envisagées au deuxième tiret, ne pourraient intervenir qu'une fois que l'opérateur ne s'est pas conformé dans le délai fixé au titre du premier tiret.

Le texte actuel du paragraphe 3 signifie qu'un recours en réformation est ouvert contre les mesures que le ministre prend sur demande de la part d'un intéressé et qu'un recours de droit commun d'annulation est ouvert contre les mesures que le ministre prend de son chef. Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence des textes, le Conseil d'Etat considère que, sous peine d'opposition formelle, il faut étendre le recours en réformation aux mesures prises sur la base du paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'Etat voudrait ajouter quelques observations de nature plus technique. Il s'interroge sur le premier paragraphe de l'article 23 qui réserve l'application de la confiscation au titre de la loi modifiée du 17 juin 1994, précitée. De deux choses l'une, ou bien il y a lieu à confiscation au titre de la loi de 1994, auquel cas la mesure doit intervenir pour contravention à cette loi, ou bien il y a lieu à confiscation au titre de la présente loi en projet, auquel cas il faut prévoir une mesure spéciale de confiscation calquée sur celle de la loi de 1994.

En ce qui concerne l'indication des infractions, le Conseil d'Etat considère qu'il suffit d'indiquer les articles dont le non-respect est constitutif d'une infraction. Encore faut-il veiller à ne relever que les articles qui imposent des obligations précises à l'opérateur économique. Il est également satisfait au principe de la légalité des délits si les faits répréhensibles sont précisés. Cette approche comporte le risque de discordances entre le libellé des différents articles établissant les obligations de base et l'article reprenant les incriminations. Il n'est, par contre, pas indiqué de combiner les deux méthodes en procédant à un relevé des dispositions légales dont la violation est sanctionnée et d'ajouter une liste des incriminations.

Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juin 2008.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Yves Marchi

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer