

Projet de loi

- a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) N° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) N° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) N° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE**
- b) modifiant la loi modifiée du 15 juin 1994**
- relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses
 - modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses
- c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses**
- d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.**

Avis du Conseil d'Etat

(23 septembre 2008)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 10 décembre 2007, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) N° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) N° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) N° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE, b) modifiant la loi modifiée du 15 juin 1994 - relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, - modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, c) modifiant la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, d) abrogeant la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

Le projet de loi proprement dit, qui a été élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles auxquels étaient joints les textes de la directive 2006/121/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses afin de l'adapter au règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques, de la directive 2006/102/CE du Conseil du 20 novembre 2006 portant adaptation de la directive 67/548/CEE concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, et du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

Par ailleurs, le dossier soumis au Conseil d'Etat comprenait encore six projets de règlement grand-ducal avec, en annexe, un exposé des motifs qui feront de la part du Conseil d'Etat l'objet d'un avis à part.

Les avis de la Chambre de travail, de la Chambre de commerce, de la Chambre des employés privés et de la Chambre des métiers sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 22 février 2008, 27 février 2008, 29 février 2008 et 1^{er} juillet 2008.

L'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen relève que conformément à une décision du Conseil de Gouvernement du 26 janvier 2007, il a été retenu de créer plusieurs structures administratives et de renforcer l'effectif des instances administratives compétentes pour assurer la mise en œuvre de la législation en projet. C'est dire que celle-ci est susceptible de grever le budget, et que le dossier doit dès lors en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat être complété par une fiche financière qui n'a cependant pas été jointe au dossier communiqué au Conseil d'Etat.

*

La politique en matière de gestion des risques inhérents aux produits chimiques, que les institutions communautaires avaient poursuivie avant l'initiative « REACH » (Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals), n'avait pas connu le succès escompté. Cette politique avait été mise en œuvre suite à plusieurs grands accidents impliquant l'industrie chimique. L'échappement d'un nuage de dioxine en juin 1976 de l'usine ICMESA près de Seveso en Italie mena à la mort de plus de 3.000 animaux

domestiques, à l'abattage de 70.000 têtes de bétail et à la contamination d'un grand nombre d'habitations et de sols agricoles. Une fuite de gaz dans l'usine de pesticides d'Union Carbide à Bhopal en Inde le 3 décembre 1984 entraîna la mort de 3.800 personnes. L'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001 à Toulouse fit 30 morts et 2.500 blessés et détruisit 20.000 logements. S'y ajoutent les nombreuses maladies contractées au lieu de travail ou à domicile à cause de la toxicité de produits et outils manipulés sans avoir pris les précautions nécessaires, la plupart du temps à cause de l'ignorance des risques encourus.

Rien que pour les ménages, les éléments et produits chimiques dangereux sont légion: Des composés de fluorés (PFC) sont présents dans les poêles anti-adhésives avec un risque de cancers et de dommages du foie. Le bisphénol dans les boîtes de conserves et les tétines de biberon peut créer des perturbations du système hormonal. Le formaldéhyde dans les peintures et les meubles peut être cancérigène et allergène. Il en est de même du cadmium susceptible d'être présent dans les rideaux et les chaussures. Le formaldéhyde présent dans des draps et des matelas conduit à l'irritation des yeux, de la gorge et des poumons. D'autres substances nocives présentes dans des jouets en plastique et les sols en vinyle peuvent conduire à des perturbations du système hormonal. Les parabènes présents dans des savons, gels de douche, shampoings et crèmes risquent de perturber le système endocrinien ...

Afin de mieux protéger l'environnement ainsi que la santé des hommes et des animaux contre les risques en question, les instances communautaires avaient édicté au cours des dernières décennies une quarantaine de règlements et de directives destinés à obliger l'industrie chimique ainsi que les utilisateurs et les revendeurs de produits chimiques à veiller à une information adéquate du public sur les dangers inhérents aux substances chimiques mises sur le marché, la commercialisation de ces produits étant par ailleurs réglementée du moins en partie pour certaines substances.

Si cette approche initiale a partiellement échoué, la Commission européenne en attribue la responsabilité notamment au fait que les autorités publiques continuaient à assumer dans le cadre du système légal mis en place la charge de la preuve des risques et qu'elles ne pouvaient dès lors interdire l'utilisation des substances chimiques qu'à condition d'avoir prouvé leur caractère dangereux pour la santé ou pour l'environnement. Le projet *a priori* titanesque de vouloir au moyen d'analyses de laboratoires détecter les composantes dangereuses des substances chimiques éventuellement présentes dans des centaines de milliers de produits et articles apparaissait bien vite comme un travail de Sisyphe, impossible à mener à bien.

Il n'en fut que logique que les autorités communautaires ont changé de stratégie en se fondant sur les principes de précaution et de substitution obligeant les fabricants et les utilisateurs de leurs produits à prouver le caractère non dangereux des substances chimiques, à prendre les précautions contre une manipulation de ces produits dangereuse pour la santé et pour l'environnement et à prévoir des produits de substitution aux composantes dangereuses chaque fois que cela s'avère possible à des

conditions économiques raisonnables, tout en prenant soin de promouvoir le remplacement des essais sur les animaux vivants. Suite à un rapport présenté par la Commission européenne fin 1998, les ministres de l'Environnement ont en juin 1999 demandé une réforme de la législation communautaire relative à la mise sur le marché des substances chimiques qui, en février 2001, donna lieu à l'initiative REACH. Or, le difficile dénominateur commun à trouver entre l'attitude de ceux qui prônaient une protection poussée en la matière et les intérêts de l'industrie chimique ne permit d'adapter le règlement (CE) à la base du projet de loi qu'en décembre 2006.

L'exposé des motifs comporte un relevé des principes directeurs de la démarche REACH. Même si les idées initiales sur des règles de protection très poussées se sont vues être diluées avant d'arriver aux compromis à la base du règlement (CE) n° 1907/2006, il reste qu'il appartient dorénavant à l'industrie d'établir que les substances et produits qu'elle fabrique et met sur le marché ne comportent pas de dangers. Or, l'enregistrement des informations à rassembler sur l'évaluation de la présence de substances chimiques présentes dans les quelque 30.000 produits et préparations finalement retenus comme faisant l'objet dudit règlement communautaire prendra un certain temps. De la sorte, la nouvelle réglementation ne sera pleinement effective que vers 2018, abstraction faite de l'obligation de revoir probablement d'ici-là le champ d'application du cadre légal nouvellement en place.

Le projet de loi sous examen prévoit notamment les conditions de contrôle de l'application conforme des exigences communautaires dans le domaine « REACH » ainsi que les mesures administratives et les sanctions pénales en cas de constatation d'irrégularités. Il réserve de la manière les suites requises aux articles 125 et 126 du règlement (CE) n° 1907/2006 qui obligent les Etats membres à mettre en place un système de contrôle et à prévoir un régime de sanctions applicables aux violations des dispositions dudit règlement qui « doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ».

Le projet de loi comporte en outre l'adaptation de la législation nationale en place à l'évolution du droit communautaire en la matière. Enfin, il règle les compétences administratives susceptibles d'intervenir.

C'est à bon escient que les auteurs du projet de loi se réfèrent à la position défendue par le Conseil d'Etat en relation avec d'autres initiatives gouvernementales destinées à transposer en droit national interne des dispositions communautaires dans le domaine de la fabrication, de la mise sur le marché et de l'utilisation de substances chimiques susceptibles de comporter des dangers pour l'environnement naturel ou pour la santé humaine.

Ainsi, il est constant en cause que la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports ne saurait pas s'appliquer à une matière relevant du domaine de l'environnement et de la santé.

En vertu des articles 12 et 14 de la Constitution, les incriminations et les sanctions concernant le non-respect des exigences communautaires visées constituent une matière réservée à la loi.

En outre, le parallélisme des formes requiert une loi formelle pour adapter la législation nationale existante à l'évolution du droit communautaire.

Enfin, dans la mesure où les compétences d'une administration, en l'occurrence l'Administration de l'environnement, sont étendues, l'intervention formelle du législateur est de mise.

Le Conseil d'Etat comprend que les auteurs du projet de loi sous examen aient renoncé à mettre à profit la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 1907/2006 qui aurait permis de prévoir certaines exemptions aux exigences dudit règlement, lorsque les intérêts de la défense nationale sont en jeu.

*

Examen des articles

Observation préliminaire sur la structure du projet de loi

Le Conseil d'Etat propose de regrouper différemment les dispositions projetées en subdivisant le projet de loi en trois chapitres comprenant respectivement les articles ayant trait aux compétences administratives et aux mesures administratives que les instances compétentes peuvent prendre (chapitre I^{er}), les articles ayant trait aux contrôles et aux sanctions en matière pénale (chapitre II) et les articles comportant des dispositions modificatives ou abrogatoires d'autres lois (chapitre III). Cette approche permettra en outre de renoncer à la subdivision du texte de loi reposant sur la numérotation inusitée en chiffres romains qui se trouve intercalée entre les articles numérotés en chiffres arabes.

La structure proposée par le Conseil d'Etat se présente comme suit:

- Chapitre I^{er}.- Compétences et mesures administratives (regroupant les dispositions figurant aux articles 1^{er} [,2] et 8);
- Chapitre II.- Contrôles et sanctions pénales (regroupant les articles 3 à 7);
- Chapitre III.- Dispositions modifiées et abrogatoires (regroupant les articles 9 à 12).

Il en deviendra nécessaire d'adapter la numérotation des articles.

Le Conseil d'Etat propose en outre de renoncer à l'intitulé spécifique de certains des articles alors que cette manière de présentation ne pourra pas s'appliquer uniformément à l'ensemble du dispositif.

Intitulé

En vertu du caractère d'applicabilité directe des règlements communautaires, conformément à l'article 249 du Traité modifié instituant la Communauté européenne, le Conseil d'Etat recommande de renoncer à une formule de texte suggérant la mise en application du règlement (CE) n° 1907/2006 visée par le biais d'un acte de transposition de droit interne.

Par ailleurs, il y a lieu de reprendre l'intitulé intégral du règlement communautaire en ajoutant *in fine* les mots « de la Commission ».

Il convient en conséquence de modifier comme suit le libellé figurant sous le point a) de l'intitulé:

« *Projet de loi*

a) *relatif aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables, telles que ces substances sont visées par le règlement (CE) n° 1907/2006 ... et 2000/21/CE de la Commission,*

b) ... »

Article 1^{er}

Il est difficile au Conseil d'Etat de cerner la portée normative de l'article 1^{er}.

En effet, il déduit des dispositions de l'article 8 que les compétences prévues par la loi en projet et assumées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions se limitent en fait à la prérogative de prendre les mesures prévues au paragraphe 1^{er} de cet article 8 (2 selon le Conseil d'Etat).

Le commentaire de l'article 1^{er} reste par ailleurs muet sur les intentions du Gouvernement en ce qui concerne le suivi qu'il est, le cas échéant, prévu de réserver aux articles 45 et suivants du règlement (CE) n° 1907/2006. Est-il dans les ambitions du Gouvernement de devenir autorité compétente pour l'évaluation de l'une ou de l'autre substance chimique visée? Ou le rôle qui est censé être dévolu à l'autorité compétente est-il limité, d'une part, à l'organisation de la présence du Luxembourg dans les instances communautaires créées en exécution du règlement communautaire et, d'autre part, à la mission de soumettre respectivement au public et à l'agence européenne les informations dont question aux articles 123 et 124 dudit règlement?

Quant à d'éventuelles compétences nouvelles confiées à l'Administration de l'environnement qui requerraient à l'article 1^{er} une disposition érigeant cette administration en administration compétente, le Conseil d'Etat en cherche vainement trace dans le projet de loi. Dans la mesure où les compétences nouvelles visées ont trait aux nouvelles compétences d'officiers de police judiciaire attribuées à certains agents de cette administration, ceux-ci se verraient confier ces prérogatives *ratione personae*, la hiérarchie de leur administration ne pouvant nullement y

intervenir, alors que les officiers de police judiciaire agissent et sont placés sous le contrôle des autorités judiciaires.

Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 2 et l'obligation de coopérer avec l'Administration de l'environnement dans les matières visées par la loi en projet, il est difficile de saisir quelle sera la portée de cette obligation alors que la loi en projet omet de créer de nouvelles attributions pour cette administration qui aurait trait à la matière du règlement (CE) n° 1907/2006.

Dans la mesure où l'attribution de compétences nouvelles à des instances administratives n'est pas prévue, une modification des dispositions légales énumérant les missions des administrations en question n'est pas nécessaire. Dans la mesure où de nouvelles attributions devraient par contre être conférées aux administrations visées, le Conseil d'Etat devrait demander, sous peine d'opposition formelle, que les attributions nouvelles des administrations visées (Administration de l'environnement, d'une part, Inspection du travail et des mines, Direction de la santé, Laboratoire national de santé et Administration de la gestion de l'eau, d'autre part) soient précisées dans la loi formelle. Dans la mesure où la loi en projet requiert sur base des missions légales existantes une coopération interadministrative, il conviendra d'en retenir le principe dans la loi, tout en reléguant à un règlement grand-ducal le soin d'en arrêter les modalités.

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat propose d'écrire au paragraphe 1^{er}, tout en y reprenant l'intégralité de l'intitulé du règlement n° 1907/2006:

« 1. Le membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions, ci-après désigné le ministre, exerce les attributions d'autorité compétente aux fins de l'application du règlement ... ».

Par ailleurs, il y aurait lieu, dans la mesure où il serait prévu de confier des attributions nouvelles aux administrations visées en vue de l'exécution de la loi en projet, de ce faire sous forme de modifications des lois organiques concernées. Les dispositions afférentes auraient partant leur place dans un article à part du chapitre 3 (si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de restructurer le projet de loi).

Dans ces conditions tout comme dans la mesure où la coopération interadministrative s'impose sur base des missions légales existantes, le paragraphe 2 serait à libeller comme suit:

« 2. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation de la coopération interadministrative entre l'Administration de l'environnement, l'Inspection du travail et des mines, la Direction de la santé, le Laboratoire national de santé et l'Administration de la gestion de l'eau en vue de la mise en œuvre et du fonctionnement du système de contrôles à assurer par le Luxembourg dans le cadre de l'application du règlement (CE) n° 1907/2006 précité. »

Article 2

Cet article prévoit l'institution d'un comité interministériel avec vocation consultative auprès du ministre de l'Environnement.

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard du caractère consultatif des missions prévues à l'article 2 et du caractère interministériel de la composition du comité, l'article 76 de la Constitution permet de faire abstraction des dispositions sous avis, alors que « le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement ».

Le Conseil d'Etat met dès lors les auteurs du projet de loi en garde contre le risque d'inconstitutionnalité inhérent à leur démarche et demande la suppression de l'article sous examen.

Article 3

Cet article fait suite, avec les articles 4, 5, 6 et 7 (4, 5 et 6 selon le Conseil d'Etat), aux obligations qui se dégagent pour les Etats membres des articles 125 et 126 du règlement (CE) n° 1907/2006.

Les auteurs du projet prévoient à cet effet de conférer à des agents publics autres que les fonctionnaires de la Police grand-ducale des prérogatives d'officiers de police judiciaire.

Le Conseil d'Etat voudrait une fois de plus marquer ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il demande dès lors une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans d'autres avis, dont notamment le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

Il donne encore à considérer que la tendance de plus en plus présente, de confier par des lois spéciales aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises des fonctions de police judiciaire dans les matières les plus diverses, conduit à la longue à l'exercice concurrent par deux corps administratifs de missions identiques en matière de constatation des infractions, alors que les fonctions de police judiciaire incombent dans notre ordonnancement constitutionnel à la Police grand-ducale. A terme, il en naîtra forcément des problèmes de coordination auxquels la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police a entendu mettre un terme par rapport à la situation connue antérieurement.

Dans la mesure où le législateur maintiendrait les compétences de police judiciaire au bénéfice d'agents de l'Etat ne relevant pas du corps de la Police grand-ducale, le Conseil d'Etat se devrait d'insister que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire justifient d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Si le principe de cette formation doit être prévu dans la loi formelle (cf. art. 23 de la Constitution), les modalités d'organisation de cette formation pourront être reléguées à un règlement grand-ducal.

Au cas où le législateur entend maintenir l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire prévue par les auteurs du projet de loi, il conviendra dès lors de libeller comme suit l'article sous examen:

« **Art. 3.** 1. Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs-techniciens de l'Administration de l'environnement, le directeur, le directeur adjoint et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs-techniciens de l'Inspection du travail et des mines, le directeur, le directeur adjoint, les fonctionnaires de la carrière des médecins, des pharmaciens et des ingénieurs de la Direction de la santé et du Laboratoire national de santé ainsi que le directeur, le directeur adjoint et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs-techniciens de l'Administration de la gestion de l'eau peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

2. Les fonctionnaires visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg le serment suivant:

« Je jure de remplir mes fonctions avec intégralité, exactitude et impartialité. »

L'article 458 du Code pénal est applicable. »

Articles 4 et 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions sous examen ont trait aux prérogatives des agents identifiés à l'article 3 en vue de procéder aux contrôles requis dans les installations, locaux, dépendances et moyens de transport pour veiller au respect des exigences du règlement (CE) n° 1907/2006, de la loi en projet et des règlements grand-ducaux pris en son exécution.

Quant au cadre légal à mettre en place, le Conseil d'Etat renvoie à son analyse des conditions légales et jurisprudentielles qui doivent être respectées. Cette analyse se trouve résumée dans son avis du 3 juillet 2007 relatif au projet de loi-cadre sur l'eau (cf. examen des articles 50 et 51 ; doc. parl. 5695¹). Ledit avis se réfère notamment à deux autres avis du Conseil d'Etat des 16 mars 2004 et 3 mai 2005 ayant trait respectivement au projet de loi relative à la concurrence (doc. parl. 5229⁵) et au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. 5239⁵). Dans ces avis, le Conseil d'Etat avait notamment souligné la nécessité de respecter le principe de l'inviolabilité du domicile qui, aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ne vise pas uniquement le domicile privé des particuliers mais accorde également aux individus un droit à la protection de leur cadre de travail professionnel. Cette protection se trouve par ailleurs étendue aux personnes morales. La Cour européenne des droits de l'Homme a motivé cette jurisprudence, d'une part, par « le

respect de la vie privée [qui] doit aussi englober, dans une certaine mesure, le droit pour l'individu de nouer et de développer des relations avec ses semblables », de sorte qu'il paraît « n'y avoir aucune raison de principe de considérer [la] manière de comprendre la notion de "vie privée" comme excluant les activités professionnelles et commerciales » (cf. arrêt *Niemitz c. Allemagne* du 16 décembre 1992) et, d'autre part, par le principe que « les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention peuvent être interprétés comme incluant pour une société le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels » (cf. arrêt *Société Colas Est et autres c. France* du 16 avril 2002). Le Conseil d'Etat de rappeler que les visites et perquisitions du domicile relèvent des règles du Code d'instruction criminelle et qu'une visite domiciliaire, qu'elle concerne le domicile privé d'un particulier ou le siège ou les locaux professionnels d'un entrepreneur individuel ou d'une société, n'est dès lors possible que sur base d'un mandat judiciaire.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat insiste, sous peine de voir les dispositions en projet encourir une sanction au titre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, que cet article soit complété par un deuxième paragraphe nouveau, libellé comme suit, le texte en projet de l'article sous examen, complété comme indiqué ci-avant, devenant dès lors le paragraphe 1^{er} :

« (2) Toutefois, et sans préjudice de l'article 33(1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 3 (selon le Conseil d'Etat), agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction. »

Dans la lignée de la proposition de texte retenue dans son avis précité du 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat pourrait également se déclarer d'accord avec une reprise des dispositions sous examen en un seul article qui aurait la teneur suivante:

« **Art. 4.** (1) Les membres de la Police grand-ducale et les fonctionnaires visés à l'article 3 (selon le Conseil d'Etat) peuvent accéder de jour et de nuit aux installations, locaux, terrains, aménagements et moyens de transport soumis à la présente loi et aux règlements pris en son exécution, s'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution.

Les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question.

(2) Les dispositions du paragraphe 1^{er} ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33(1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 3

(selon le Conseil d'Etat), agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

(3) Dans l'exercice des attributions prévues aux paragraphes 1^{er} et 2, les fonctionnaires concernés sont autorisés:

- a) à procéder ou à faire procéder à des essais d'appareils ou de dispositifs provoquant ou susceptibles de provoquer des pollutions ou destinés à les combattre;
- b) à recevoir communication de tous livres, registres et fichiers relatifs aux substances, préparations et articles visés par la présente loi et à en prendre copie;
- c) à prélever ou à faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons de produits, matières, substances, préparations et articles fabriqués, utilisés, manipulés, stockés, déposés ou extraits qui sont visés par le règlement (CE) n° 1907/2006 précité. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise au fournisseur ou au destinataire de la substance, de la préparation ou de l'article qui a fait l'objet du contrôle effectué, à moins que celui-ci n'y renonce expressément ou que des raisons techniques ne s'y opposent;
- d) à saisir et, au besoin, à mettre sous scellés les substances, préparations et articles visés par la présente loi ainsi que les livres, registres et fichiers y relatifs.

(4) Tout fournisseur ou destinataire de substances, préparations et articles faisant l'objet des mesures prévues au paragraphe 3 ainsi que les personnes qui les remplacent sont tenus, à la réquisition des fonctionnaires chargés de ces mesures, de faciliter les opérations auxquelles ceux-ci procèdent.

Les personnes visées à l'alinéa qui précède peuvent assister à ces opérations.

(5) Il est dressé procès-verbal des constatations et opérations.

(6) Les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont compris dans les frais de justice dont ils suivent le sort. »

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne l'indication des infractions, le Conseil d'Etat a toujours considéré qu'il suffit d'indiquer les articles dont le non-respect est constitutif d'une infraction. Toutefois, dans le contexte sous examen, l'article qualifiant les infractions et déterminant les sanctions pénales qui s'y rattachent ne renvoie pas à d'autres dispositions du même texte légal, mais prévoit des renvois à un règlement communautaire plaçant le justiciable devant l'obligation de devoir consulter deux recueils de publication légaux, le Mémorial luxembourgeois ainsi que le Journal officiel de l'Union européenne, pour mesurer la nature des actes et comportements

punissables. Comme cette façon de procéder est la conséquence de l'applicabilité directe des règlements communautaires et se déduit par ailleurs de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, le Conseil d'Etat ne s'y oppose pas.

Il est également satisfait au principe de légalité des infractions si les faits répréhensibles sont précisés dans l'article même établissant les sanctions pénales. Cette approche comporte à son tour le risque de discordances entre le libellé des différents articles établissant les obligations de base et l'article reprenant les incriminations. En tout état de cause, il échet d'éviter une combinaison des deux méthodes en procédant à un relevé des dispositions légales dont la violation est sanctionnée et d'ajouter une liste des incriminations.

Les auteurs prévoient trois types d'infractions sanctionnées comme délits avec des peines d'emprisonnement allant, dans le premier cas de un à trois ans, dans le deuxième cas de trois à six mois et, dans le troisième cas, de 8 jours à six mois et avec des amendes de 10.000 à 50.000 euros dans le premier cas, de 250 à 5.000 euros dans le deuxième cas et de 250 à 125.000 euros dans le troisième cas. Sauf une référence vague à l'approche législative retenue en matière de produits biocides, les auteurs du projet de loi omettent d'expliquer le pourquoi de cette différenciation qui a de quoi surprendre, notamment en ce qui concerne la marge d'appréciation importante laissée dans le troisième cas au juge pour fixer l'amende par rapport à la marge qui lui est accordée en relation avec la détermination de la peine d'emprisonnement. Le maximum de la peine d'emprisonnement reste d'ailleurs largement en-deçà du minimum prévu dans le premier cas (six mois et un an), alors que le maximum de l'amende représente une fois et demi celui de l'amende prévue dans le premier cas (125.000 et 50.000 euros).

Rappelant qu'une différenciation des peines n'est justifiée que par rapport à la gravité des incriminations, le Conseil d'Etat estime que le choix opéré par les auteurs du projet demande à être explicité et qu'en tout état de cause les sanctions retenues doivent respecter tant en ce qui concerne le rapport entre les catégories identifiées de peines que pour ce qui est de l'ordre de grandeur des amendes et des durées d'emprisonnement retenues pour une catégorie déterminée de peines une logique clairement documentée.

En outre, il convient du moins pour la deuxième et la troisième catégories de fixer le minimum de l'amende à 251 euros, pour assurer la différenciation avec les amendes contraventionnelles dont le maximum se trouve arrêté à 250 euros.

Au regard du changement de libellé recommandé par le Conseil d'Etat quant aux dispositions de l'article 8 (2 selon le Conseil d'Etat), il convient de parler au paragraphe 3 des « infraction(s) aux mesures prises en application de l'article 2 de la présente loi ».

Enfin, il n'entre pas en ligne de compte qu'aussi bien la première que la deuxième catégories des peines identifiées s'appliquent à l'article 7 du règlement communautaire dont il convient pour des raisons légistiques de citer l'intitulé sous sa forme abrégée en remplaçant le mot « règlement » suivi du sigle « REACH » par « règlement (CE) n° 1907/2006 ».

Quant aux incriminations à reprendre, le Conseil d'Etat se demande pourquoi le non-respect de la commercialisation sans enregistrement préalable de substances chimiques fabriquées en dehors de l'Union européenne, prévu à l'article 5 du règlement (CE), n'est pas sanctionné. De même faut-il se demander pourquoi le représentant légal d'un fabricant établi dans un pays tiers n'encourt pas de sanction lorsqu'il ne respecte pas les obligations qui lui sont applicables en vertu de l'article 8. Les articles 9, 28 et 39 et, le cas échéant, les articles 60 et 68 comportent d'ailleurs aussi des obligations dont l'inobservation est susceptible d'être sanctionnée sur le plan pénal.

Sous peine de devoir refuser la dispense du second vote constitutionnel, le Conseil d'Etat demande qu'il soit tenu compte des observations qui précèdent et que l'article sous examen soit modifié de façon à concorder avec les exigences des articles 12 et 14 de la Constitution et à opérer une sanction correcte du règlement communautaire.

Article 8 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit la faculté pour le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de prendre les mesures utiles pour empêcher les fabricants de produits chimiques ainsi que les personnes qui réutilisent ces substances ou en assurent la mise sur le marché de produire sinon d'importer ou de vendre des substances chimiques soumises à réglementation sans observer les exigences prévues à cet effet par le règlement (CE).

Le régime prévu se rapproche à bien des égards de celui retenu par exemple dans la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ou dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le choix retenu qu'il a accepté à propos d'autres lois, dont celles mentionnées ci-avant. Toutefois, il renvoie à son avis du 17 juin 2008 sur le projet de loi relatif aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs (*doc. parl. n° 5855⁴*) pour attirer l'attention sur les problèmes que peut poser le cumul de sanctions pénales et de sanctions administratives au regard du principe « *non bis in idem* ».

Dans le contexte sous examen, l'on pourrait défendre que la finalité des sanctions pénales diffère de celle de mesures ministérielles. Les sanctions ont pour objectif de punir le contrevenant, les mesures administratives visent principalement à amener l'opérateur économique à respecter la loi, et, dans un deuxième temps, à suspendre l'activité non conforme à la loi. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il d'utiliser dans l'article sous examen la seule notion de « mesure administrative » tout en ayant soin d'omettre le terme « sanction » et de remplacer, au paragraphe 1^{er} et au paragraphe 4, le terme « infraction (aux) » par « non-respect (des) ».

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle la préférence qu'il donne, suite à son observation afférente concernant l'article 1^{er}, à l'expression « ministre » pour désigner le ministre compétent par rapport au terme « autorité compétente » retenu par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat se demande encore si les dispositions de l'article 129 du règlement communautaire ne demandent pas dans la loi en projet des précisions quant aux modalités selon lesquelles il y a lieu d'organiser la prise des mesures prenant place dans le cadre d'une « action d'urgence (...) indispensable pour protéger la santé humaine ou l'environnement », notamment si la mesure comporte une restriction à la mise sur le marché ou à l'utilisation d'une substance déterminée (cf. paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 129 du règlement communautaire).

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit de modifier une nouvelle fois la loi modifiée du 15 juin 1994 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, modifiant la loi du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

Le Conseil d'Etat propose de renoncer dans la phrase introductive à l'ajout « dénommée ci-après "la loi" », suppression qui permettra de ne pas devoir répéter à chaque fois aux points 1 à 10 que les articles modifiés ou abrogés sont ceux « de la loi ».

Le point 1 demande à être complété par une deuxième phrase libellée comme suit: « Les points restants sont renumérotés en conséquence. ».

La même observation vaut pour le point 2 relatif aux modifications prévues à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi de 1994.

Au point 3, il y a lieu de citer correctement l'intitulé du règlement (CE) n° 1907/2006 en complétant le texte par la mention des actes communautaires modifiés ou abrogés y cités.

Le point 4 prévoit de remplacer l'article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1994. Quant au nouveau libellé retenu pour le paragraphe 1^{er} de cet article 6, il y a lieu d'écrire « ... conformément aux informations prévues aux articles 12 et 13 du règlement (CE) n° 1907/2006 précité », le paragraphe 4 de l'article 13 du règlement communautaire prévoyant la dérogation visée avec plus de précision que le libellé retenu dans le texte gouvernemental.

Au deuxième alinéa du même paragraphe, il y a lieu d'écrire:

« Ces mesures sont valables jusqu'au moment où une décision quant à l'inscription de la substance à l'annexe I a été prise. »

Au paragraphe 2 du nouvel article 6 de la loi de 1994, le mot « ministre » s'écrit avec une lettre initiale minuscule. En outre, le Conseil

d'Etat propose, conformément à son observation relative à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de libeller comme suit ce paragraphe:

« 2. L'autorité compétente est le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre. Le ministre est assisté par un comité ... ».

Au point 9 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat propose de remplacer à la dernière phrase le mot « formulé » par « modifié » et d'écrire la fin du nouveau texte du paragraphe 3 de l'article 28 de la loi de 1994 comme suit:

« ... après avoir demandé l'avis du comité consultatif visé à l'article 6, paragraphe 2. »

Au point 10, il y a lieu d'écrire « emprisonnement de huit jours à un an » et « 251 à 12.500 euros » en vue de respecter, d'une part, le minimum du taux des amendes délictuelles et, d'autre part, le taux de conversion du franc luxembourgeois en euro.

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf que le terme « ministre » s'écrit avec une lettre initiale minuscule et que, conformément à la loi du 21 décembre 2007 a) portant réforme de l'Inspection du travail et des mines b) modification du Titre Premier du Livre VI du Code du travail c) modification de l'article L. 142-3 du Code du travail, il y a lieu d'écrire correctement « Inspection du travail et des mines ».

Article 11 (9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Comme les dates prévues pour l'entrée en vigueur des différentes parties de la loi en projet seront partiellement révolues au moment de la publication de cette dernière au Mémorial, il y a lieu d'écrire:

« **Art. 10.** Les dispositions de l'article 9 ne s'appliquent qu'à compter du 1^{er} juin 2009. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 septembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer