

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(21 octobre 2008)

En référence à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des députés a saisi, par dépêche du 15 juillet 2008, le Conseil d'Etat d'une série de onze amendements au projet de loi sous avis, adoptés par la Commission de l'Environnement. Cette série d'amendements était accompagnée d'un commentaire et d'un texte coordonné tenant compte des propositions d'amendement.

*

Considérations générales

Le Conseil note, à la lecture des amendements que, sur une série de points, la Commission de l'Environnement de la Chambre des députés a suivi les observations du Conseil d'Etat ou présente ses amendements comme étant destinés à répondre aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat. Pour un certain nombre d'autres dispositions, la Commission de l'Environnement maintient le texte initial. Enfin, certains amendements ne sont pas en rapport avec les observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 juin 2008.

Examen des amendements

Dans les remarques préliminaires, la Commission de l'Environnement expose qu'elle suit la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer l'article 1^{er} du texte originaire dont celui-ci avait relevé le caractère non normatif. Les dispositions sont renumérotées dans cette logique.

La Commission de l'Environnement rejoint encore le Conseil d'Etat dans sa proposition de remplacer le renvoi dans la loi à un règlement grand-ducal précis par une référence plus générale à la réglementation relative à la matière.

Amendement I

Le Conseil d'Etat avait émis, dans son avis du 17 juin 2008, une opposition formelle à l'encontre de la consécration par la loi du recours à des accords environnementaux entre le ministre et les secteurs économiques

concernés en vue d'assurer la réalisation des objectifs de la loi. L'amendement proposé porte sur l'ajout d'une phrase au point 18 du nouvel article 2 disposant que « l'accord environnemental ne constitue en aucun cas une mesure d'exécution réglementaire de la loi ». Le Conseil d'Etat ne considère pas que cette qualification « négative » soit de nature à répondre aux interrogations qu'il a soulevées dans son avis antérieur.

Le Conseil d'Etat voudrait rappeler qu'il est bien sûr possible que les opérateurs économiques s'engagent à réaliser certains objectifs environnementaux et même que l'Etat les soutienne financièrement, dans la mesure où il est autorisé par la loi à le faire. Les choses se présentent différemment dès lors qu'il s'agit de transposer une directive en droit national. La transposition de la directive se fait par la loi qui elle-même est exécutée par voie de règlement grand-ducal. L'accord dit environnemental ne constitue pas, dans l'ordre juridique luxembourgeois, un acte de transposition d'une directive. Il ne saurait pas davantage être empiété sur le domaine du pouvoir exécutif par l'instrument de l'accord. Dans la mesure où la loi en projet renvoie à des accords afin de contribuer à la réalisation de ses objectifs, il est manifeste que l'instrument juridique « accord » empiète sur le domaine réservé au règlement, seul instrument que la Constitution envisage pour exécuter la loi. Le problème soulevé par le Conseil d'Etat concerne moins la qualification de l'accord, que le respect des compétences du pouvoir réglementaire. L'amendement IV qui prévoit l'ajout au paragraphe 3 du nouvel article 7 et au nouvel article 14 de la phrase « Des accords environnementaux peuvent préciser les modalités d'application du présent article » met d'ailleurs en évidence que l'accord environnemental est appelé à se situer dans un domaine réservé par la Constitution au pouvoir exécutif. Le droit luxembourgeois ne connaît pas l'instrument de l'accord, au demeurant nécessairement de droit privé, entre la puissance publique et des opérateurs économiques privés destiné à assurer la réalisation des objectifs d'une loi ni *a fortiori* à fixer les modalités d'application d'une disposition précise de la loi. Le fondement des obligations assumées par les opérateurs économiques, dans le domaine visé par la directive, est de nature légale (et éventuellement réglementaire) et ne saurait être de nature contractuelle. Le Conseil d'Etat de rappeler que la directive 2006/66/CE permet aux Etats de recourir à l'accord en vue de transposer la directive dans la mesure où les ordres juridiques concernés connaissent ce régime juridique; elle n'impose aucunement aux Etats, dont les systèmes juridiques répondent à une logique différente, de recourir à des accords et ne supplée pas davantage l'absence de base constitutionnelle pour une consécration légale de tels accords. Se pose, par ailleurs, la question de la sanction du non-respect des obligations des opérateurs économiques. Dans la mesure où ils se sont engagés par voie d'accord, les règles sur les mesures administratives et les sanctions pénales ne sont pas applicables. Le Conseil d'Etat se doit dès lors de maintenir son opposition formelle y compris par rapport à la disposition amendée. Cette opposition formelle vaut pour toutes les dispositions du projet amendé qui renvoient au concept d'accord environnemental.

Amendement II

Par l'amendement sous rubrique, la Commission de l'Environnement propose de remplacer la faculté de recourir à des accords environnementaux pour contribuer à l'amélioration de la performance environnementale par une obligation. Il est vrai que le Conseil d'Etat, dans son avis antérieur, avait relevé le caractère peu contraignant de l'article 6, dans la version initiale, en relevant la faculté de conclure des accords et le fait qu'ils sont destinés à « encourager » et à « promouvoir » les améliorations de la performance environnementale. Ces considérations avaient été avancées dans le cadre d'un questionnement plus général sur la portée et la nécessité de l'article en cause et non pas en vue de transformer la faculté de conclure des accords en obligation. Comment une partie contractante, fût-elle de droit public, pourrait-elle être obligée par la loi à conclure des accords avec des opérateurs privés, alors que l'accord est par essence un acte qui requiert un consentement de deux parties sur un objet commun.

Plus fondamentalement, le Conseil d'Etat avait renvoyé, dans son avis antérieur, aux critiques formulées à l'encontre du concept d'accord environnemental. Ces critiques reprises dans le présent avis, dans le cadre des observations relatives à l'amendement I, s'appliquent également à l'article 5 nouveau tel qu'amendé.

Amendement III

Le Conseil d'Etat avait proposé, dans son avis du 17 juin 2008, de supprimer la disposition de l'article 7 du projet initial relative à la mise sur le marché des piles et accumulateurs. La Commission de l'Environnement, tout en partageant au fond l'avis du Conseil d'Etat, maintient le texte pour éviter la critique d'une transposition incomplète de la directive. Le Conseil d'Etat ne peut que prendre acte de ces considérations, même s'il ne partage pas les craintes de la Commission de l'Environnement quant à des reproches de transposition incomplète que pourrait formuler la Commission de l'Union européenne.

Par l'amendement sous rubrique, la Commission de l'Environnement donne une nouvelle formulation du texte qui prévoit le retrait du marché des piles qui ne répondent pas aux exigences légales. Elle explique le nouveau texte par le souci d'assurer une mise en conformité anticipée du projet sous avis avec une proposition de modification de la directive 2006/66/CE.

Amendement IV

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement I et à l'opposition formelle à l'égard de la consécration de l'instrument juridique de l'accord environnemental conclu pour « préciser les modalités d'application » des dispositions de la loi.

Amendement V

Cet amendement d'ordre stylistique est intervenu sur suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement VI

Dans ses observations à l'endroit de l'article 11 du projet initial, le Conseil d'Etat avait relevé que le texte tel qu'il était formulé n'imposait aucune obligation précise aux opérateurs. Pour répondre à cette critique, l'amendement sous rubrique prévoit une obligation positive.

Le Conseil d'Etat avait, par ailleurs, suggéré de remplacer le renvoi à « la législation » par une référence précise à la loi en cause et d'éviter au niveau de la désignation des textes imposant des obligations la mention « notamment ». Le Conseil d'Etat d'insister sur ces observations et de renvoyer, non seulement à une bonne technique législative, mais aussi au principe de sécurité juridique.

Amendements VII et VIII

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec les amendements adoptés par la Commission de l'Environnement à la suite de l'avis de la Chambre de commerce.

Amendement IX

Conformément à une proposition du Conseil d'Etat, l'amendement sous rubrique modifie l'article 22 (ancien article 23) du projet sous rubrique en déterminant les infractions par le non-respect des obligations imposées par une série d'articles de la loi.

Le Conseil d'Etat avait encore suggéré de ne pas opérer, dans le projet de loi sous rubrique, un renvoi au régime de confiscation prévu dans la loi du 17 juin 1994, précitée. Or, les auteurs de l'amendement, tout en indiquant vouloir suivre le Conseil d'Etat, maintiennent cette référence. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de supprimer la partie du point 3 de l'article 22 (dans la nouvelle numérotation) « Outre les conditions et modalités déchets » et de limiter la disposition au texte suivant:

« La confiscation peut être prononcée pour les piles et les accumulateurs qui ont été mis sur le marché en violation des dispositions de la présente loi. »

Amendement XI

L'amendement sous rubrique respectivement modifie et complète sur quatre points la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Les amendements *sub* a) et b) visent à compléter la loi du 17 juin 1994, précitée, par une référence aux règlements communautaires en matière de déchets et plus particulièrement le règlement (CE) n° 1013/2006, précité. Ces amendements ne sont pas directement liés à l'objet du projet de loi, mais s'inscrivent dans une problématique plus générale du contrôle du respect des règlements communautaires en matière de déchets.

L'amendement *sub* a) vise à compléter l'article 25, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 juin 1994, précitée, en vue de rendre les dispositions de cette loi

relatives au contrôle de l'application et à la sanction du non-respect des réglementations en matière de déchets applicables aux règlements communautaires en matière de déchets.

L'amendement *sub b)* vise à compléter l'article 35 de la loi du 17 juin 1994, précitée, par un renvoi à des articles spécifiques du règlement particulier n° 1013/2006, précité, articles dont le non-respect est constitutif d'une infraction.

En raison de leur effet direct, les règlements communautaires ne sont pas transposés en droit national. Etant donné que les Communautés ne disposent pas de compétences en matière de contrôle et de sanction du respect de ces règlements par les opérateurs économiques, les Etats membres doivent adopter des normes nationales.

La difficulté à laquelle est confronté le législateur luxembourgeois provient de l'absence de référence à la matière de l'environnement dans la loi 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 transport. Ce vide juridique oblige le législateur luxembourgeois à prévoir des dispositions particulières de nature légale pour assurer le contrôle de l'exécution et la sanction du non-respect des normes communautaires dans le secteur de l'environnement.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la question de savoir si, plutôt que de modifier la loi du 17 juin 1994, précitée, il ne serait pas indiqué de régler la question à l'occasion d'une refonte de la loi du 9 août 1971. Cette refonte devrait porter sur une extension des matières visées, en incluant, notamment, l'environnement.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 19 février 2002 relatif à la proposition de révision de la Constitution, où il avait proposé de réviser la Constitution afin de permettre la transposition d'actes communautaires par la voie réglementaire même dans des matières réservées à la loi (doc. parl. n° 4754²).

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'approche suivie par l'amendement ne peut pas être contestée juridiquement. Elle est toutefois plus complexe que les voies évoquées ci-dessus. En effet, le législateur sera obligé de modifier la loi chaque fois qu'un nouveau règlement communautaire est adopté ou chaque fois que le règlement communautaire en cause est modifié, ne fût-ce qu'au niveau de la numérotation des articles.

Le Conseil d'Etat note encore que l'amendement sous a) opère, pour la procédure de constatation des infractions, un renvoi général aux « règlements communautaires en matière de déchets », alors que l'amendement sous b) relatif aux infractions pénales spécifie à la fois le règlement communautaire en cause, en l'occurrence le règlement (CE) n° 1013/2006, et les articles de ce règlement dont le non-respect est incriminé. Le Conseil d'Etat approuve la spécification des articles. Il comprend que, pour la constatation des infractions, on puisse se borner aux règlements communautaires, sans les spécifier plus particulièrement; cette façon de

procéder suit la logique du droit commun où le Code d'instruction criminelle définit les compétences des agents et officiers de police judiciaire pour la constatation des infractions prévues par le droit pénal.

L'amendement sous c) reprend, au niveau de la loi du 17 juin 1994, précitée, certaines suggestions formulées par le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 juin 2008, à l'endroit du présent projet de loi dans sa version initiale. Il s'agit de supprimer, à l'article 36*bis* de la loi du 17 juin 1994, précitée, le terme de « sanctions » et de remplacer le concept d'« infraction » par celui de « mesures ». Le Conseil d'Etat approuve ces amendements.

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs des amendements sur le fait que, contrairement à l'intention indiquée dans le commentaire, le texte de l'article 23 du projet de loi sous rubrique, dans sa version amendée, continue à parler de « sanctions ». Il y a lieu de corriger cet oubli.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer