

Projet de loi

portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (CE) No 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE.

Avis du Conseil d'Etat

(1^{er} février 2011)

Par dépêche du 9 novembre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 3 et du 16 décembre 2010.

Par dépêche du 23 décembre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat a fait parvenir au Conseil d'Etat le texte du règlement (CE) 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE ainsi que les textes des règlements (UE) 756/2010 de la Commission du 24 août 2010 modifiant les annexes IV et V du règlement (CE) No 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants et (UE) 757/2010 de la Commission du 24 août 2010 modifiant les annexes I et III du règlement (CE) No 850/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les polluants organiques persistants.

Considérations générales

Le règlement (CE) 850/2004 précité a complété la législation communautaire existante relative aux polluants organiques persistants et l'a alignée sur les dispositions des accords internationaux en la matière. Il va plus loin que les accords internationaux puisqu'il insiste sur l'élimination de la production et de l'utilisation des polluants organiques persistants reconnus à l'échelle internationale. Par exemple, le règlement interdit la production, la commercialisation et l'utilisation des dix substances de polluants organiques persistants produites intentionnellement, et inscrites dans la Convention de Stockholm ayant pour objet de contrôler, de réduire ou d'éliminer 12 de ces substances dans l'environnement.

Le règlement communautaire étant d'applicabilité directe, le projet de loi sous rubrique comporte les dispositions nécessaires pour assurer son exécution. Il vise à identifier les autorités compétentes pour l'exécution du règlement (CE), à préciser les modalités de publication du projet de plan

national de mise en œuvre des obligations y relatives, les organes chargés de la recherche et de la constatation des infractions aux dispositions dudit règlement ainsi que leurs pouvoirs et prérogatives de contrôle, le droit d'agir en justice des associations écologiques agréées, et à fixer les sanctions pénales y relatives.

Le projet de loi sous avis a comme objet de reprendre les deux premiers articles du règlement grand-ducal du 26 janvier 2006

- portant certaines modalités d'application du règlement (CE) N° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CE
- modifiant l'annexe II du règlement grand-ducal modifié du 14 décembre 1994 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques,

qui déterminent l'autorité compétente chargée de coordonner les tâches administratives prévues par le règlement (CE) N° 850/2004 précité et les modalités de publication du projet de plan national de mise en œuvre dont question à l'article 8 du règlement communautaire.

Les auteurs donnent ainsi suite à l'avis du Conseil d'Etat du 15 juillet 2005 relatif au projet de règlement grand-ducal devenu le règlement grand-ducal précité. Le Conseil d'Etat avait rendu attentif dans son avis que le règlement grand-ducal risque la sanction de l'article 95 de la Constitution. En effet, le Conseil d'Etat avait remarqué « d'une part, que la loi modifiée du 20 février 1968 ayant pour objet le contrôle des pesticides et des produits phytopharmaceutiques et la loi modifiée du 15 février 1994 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses et 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 n'offrent tout au plus qu'une base légale partielle et imparfaite au projet de règlement sous avis et, d'autre part, 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 peut servir de base légale au règlement en projet, ce dernier intervenant en effet dans une matière réservée à la loi, en l'occurrence la liberté de commerce ». Le Conseil d'Etat a également donné à considérer « qu'en vertu de l'article 32(3) de la Constitution, introduit par la loi du 19 novembre 2004, le Grand-Duc ne peut prendre, dans les matières réservées à la loi, les règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Or, les lois précitées de 1968 et de 1994, qui en tout état de cause ne peuvent constituer qu'une base légale partielle pour le règlement sous avis, ne répondent pas à ces exigences. C'est pourquoi le Conseil d'Etat recommande vivement aux auteurs du projet de se doter d'une base légale adéquate répondant aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution aux fins de pouvoir prendre le type de règlement sous avis. »

Le Conseil d'Etat rappelle qu'à l'époque il n'avait par conséquent examiné les articles du projet de règlement grand-ducal qu'en ordre subsidiaire.

Les auteurs du projet de loi indiquent que les dispositions des articles 3 à 5 reprennent des dispositions analogues de la législation environnementale.

Au Conseil d'Etat de rappeler dans ce contexte 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 à cette occasion 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.

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 soient désignés par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de leur administration et qu'ils 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.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article détermine l'autorité compétente: le ministre et l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'Etat estime qu'il suffirait amplement de préciser que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est l'autorité compétente chargée de coordonner et d'exécuter les tâches administratives prévues par le règlement (CE) No 850/2004, quitte à ce qu'il en charge en définitive ses services. Aussi l'alinéa 2 pourrait-il utilement s'intégrer dans l'alinéa 1^{er}.

D'un point de vue purement formel, le terme „Européen“ serait à écrire avec une lettre initiale minuscule, tandis que le mot „environnement“ serait à écrire à l'alinéa 1^{er} avec une lettre initiale majuscule et à l'alinéa 2 avec une lettre initiale minuscule. A l'alinéa 1^{er}, le terme „Ministre“ serait aussi à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Article 2

Le mode de publication électronique des plans nationaux envisagée par les auteurs ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

^{*} Avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009 (doc. parl. n° 6034³).

Article 3

Cet article détermine les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions.

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à ses réticences réitérées dans les considérations générales.

Article 4

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 12 octobre 2010 (doc. parl. n° 6192²) en ce qui concerne la disposition du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, qui porte sur des visites de contrôle autres que dans les locaux destinés à l'habitation. La suppression de toute condition encadrant le contrôle, telle que l'envisagent les auteurs du texte, ne répond pas aux exigences de l'article 15 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'Homme (cf. doc. parl. n° 5239⁵, pp. 11 et suiv.). Aussi, l'indication du principe de proportionnalité de la mesure envisagée par rapport aux motifs invoqués fait-elle défaut.

Le Conseil d'Etat insiste dès lors, sous peine d'opposition formelle, à ce que la disposition en question reprenne le libellé figurant dans tous les autres textes poursuivant le même objectif. Il y a dès lors lieu de faire débiter la phrase par l'ajout suivant: « S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose, les agents (...) », tout en insérant *in fine* du paragraphe 1^{er} la formulation suivante: « Les actions de contrôle entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués. »

Afin que l'adverbe « toutefois » en début de la première phrase de l'alinéa 4 donne un sens, il y a lieu de faire précéder cette phrase par: « Cette disposition n'est pas applicable aux locaux d'habitation. »

Articles 5 à 7

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1^{er} février 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder