

Projet de loi

- **portant transposition de la directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides**
- **modifiant la loi du 27 mai 2010 relative aux machines.**

Avis du Conseil d'Etat

(7 juin 2011)

Par dépêche du 21 janvier 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

L'avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 25 février, 14 mars et 27 avril 2011.

Le Conseil d'Etat note l'absence de tableau de concordance entre les dispositions de la directive à transposer et les dispositions du projet de transposition. Il demande aux auteurs de la loi en projet de compléter le dossier en conséquence.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen poursuit un double but. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi du 27 mai 2010 relative aux machines comportent, d'une part, la transposition de la directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides. D'autre part, elles servent à « adapter [cette loi] aux besoins pratiques qui se sont avérés nécessaires lors de son exécution et [à] redresser des erreurs rédactionnelles ». A cet effet, les auteurs du projet ont opté pour une subdivision de la loi en projet en trois articles, le premier assurant la transposition de la directive 2009/17/CE, le deuxième comportant d'autres modifications de la loi du 27 mai 2010, et le troisième prévoyant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 1^{er} au 15 décembre 2011 conformément aux exigences de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la directive 2009/17/CE.

Dans le respect des règles légistiques usuelles, il y a lieu de suivre dans le texte modificatif l'ordre numérique des articles du texte à modifier. Dans cet ordre d'idées, il convient de prévoir pour chaque modification à apporter à la loi du 27 mai 2010 un article à part, tout en réservant à un article final la date d'entrée en vigueur des modifications dont la mise en œuvre est reportée au 15 décembre 2011.

Tout en demandant que le dispositif du projet de loi soit revu en conséquence, le Conseil d'Etat est néanmoins d'accord pour suivre la trame du projet gouvernemental en vue d'émettre le présent avis.

Examen des articles

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

Le point sous examen prévoit de compéter l'article 2, alinéa 2 de la loi du 27 mai 2010 par l'ajout d'une définition relative aux « exigences essentielles de santé et de sécurité ». Cette définition est reprise littéralement de la directive (article 1^{er}, point 1), tout en remplaçant les références à la directive et son annexe 1 par des références à la loi et à son annexe 1.

Quant au fond, il ne donne pas lieu à observation.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit la phrase introductive:

« **Art. 1^{er}.** L'article 2, alinéa 2 de la loi du 27 mai 2010 relative aux machines est complété *in fine* par un point q), libellé comme suit:

« q) « exigences ... ».

Il convient encore de redresser une erreur rédactionnelle en écrivant à la fin: « visées à la section 2.4. de ladite annexe ».

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

Le point sous examen transpose le paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la directive 2009/127/CE.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'écrire:

« **Art. 2.** Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi précitée du 27 mai 2010 est remplacé par le texte suivant:

« (1) Les machines ne peuvent être mises sur le marché ou mises en service que si elles satisfont aux dispositions de la présente loi et ne compromettent pas la santé et la sécurité des personnes et, le cas échéant, des animaux domestiques et des biens, et, s'il y a lieu, l'environnement, lorsqu'elles sont installées et entretenues convenablement et utilisées conformément à leur destination et dans des conditions raisonnablement prévisibles. Les articles 14 à 17 de la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services sont applicables à ces machines. » »

Article 1^{er}, point 3 (Article 4 selon le Conseil d'Etat)

Ce point transpose le paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la directive 2009/127/CE. Il ne donne pas lieu à observation, sauf l'observation du

Conseil d'Etat quant à la subdivision légistiquement correcte du projet de loi et quant à la rédaction appropriée de la phrase introductive.

Article 1^{er}, point 4 (Article 5 selon le Conseil d'Etat)

Le point sous examen a pour objet de modifier à divers égards l'annexe I de la loi de 2010 en vue de l'adapter aux exigences de la directive 2009/127/CE.

Ce paragraphe reprend de façon quasiment littérale le paragraphe 5 de l'article 1^{er} de ladite directive. Dans ces conditions, il ne donne pas lieu à observation quant au fond, même si le Conseil d'Etat doit constater que pour des raisons de conformité aux exigences communautaires, le point a) du paragraphe reprend des dispositions sans aucune valeur normative.

Quant à la forme, les auteurs préfèrent parler d'une subdivision de l'annexe en parties, alors que la directive emploie tantôt le même terme, et tantôt le remplace par « chapitres ». La subdivision des parties en sections comme prévu par les auteurs trouve l'accord du Conseil d'Etat qui préfère toutefois considérer la numérotation retenue comme comportant des sections subdivisées en points (cf. sous 2.4.5.3 et sous 2.4.10, lettre g)).

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord sa proposition de regrouper différemment les modifications à apporter à la loi de 2010 et à son annexe I, le paragraphe 4 de l'article 1^{er} en devenant l'article 5.

Au point a) qui prévoit le remplacement du point 4 des principes généraux de l'annexe I de la loi de 2010, il y a lieu de lire *in fine*:

« ... visées à la section 2.4. ».

Au point b) visant le remplacement de l'alinéa 1^{er} de la partie 2 de l'annexe I, il y a lieu de lire « alinéa 1^{er} » dans la phrase introductive et de remplacer le mot « respectivement » par « ou », grammaticalement correct et conforme au texte de la directive.

Pour ce qui est de la définition figurant au point 2.4.1. de la section 2.4. nouvelle à ajouter à l'annexe I, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de s'en tenir au texte de la directive et de se référer à la définition des produits phytopharmaceutiques du règlement (CE) N° 1107/2009 qui est d'application directe dans le droit national interne des Etats membres de l'Union européenne. En effet, la Cour de Justice de l'Union européenne s'est itérativement opposée aux actes d'Etats membres « par [lesquels] la nature communautaire d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables ».

Au point 2.4.2, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « alinéa 1^{er} ».

Au point 2.4.10, lettre i) il y a lieu, dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la lisibilité des normes juridiques que l'administré et le justiciable sont censés respecter, de remplacer la référence générale à des textes de transposition de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instituant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides par une référence précise aux textes normatifs nationaux en question, à spécifier

séparément. Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner le texte légal ayant assuré la transposition, sinon de se référer aux mesures d'exécution de la loi servant de base au règlement grand-ducal ayant assuré la transposition.

Article 2, points 1.1), 1.2) et 1.3)

Le texte projeté tant au point 1.1) qu'au point 1.2) est redondant. Soit les auteurs documentent la modification envisagée comme prévu dans la phrase introductive, soit ils proposent un texte modificatif.

Compte tenu par ailleurs de ses observations ci-avant, le Conseil d'Etat estime que le terme « point » est préférable à « section » dans le contexte sous examen.

Il propose de renoncer aux modifications envisagées aux points 1.1.), 1.2.) et 1.3.).

Article 2, points 2 et 4

Dans son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet qui est devenu la loi précitée du 27 mai 2010 (doc. parl. n° 6048¹), le Conseil d'Etat s'était permis de mettre en garde contre la volonté des auteurs de vouloir transposer l'intégralité de la directive 2006/42/CE et notamment les dispositions techniques de ses annexes par une loi plutôt que de reléguer à un règlement d'exécution de cette loi les mesures d'exécution reprenant le contenu desdites annexes.

En ignorant cette proposition, les auteurs du projet de loi sous examen se voient aujourd'hui confrontés à l'obligation de se référer au règlement grand-ducal modifié du 4 novembre 1994 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail. Or, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Tout en notant pour le surplus que le règlement grand-ducal auquel se réfère le texte sous examen n'existe pas, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au maintien du texte sous revue. Il propose de maintenir la formulation actuelle du texte de l'article à modifier.

Article 2, point 3

L'ajout qu'en vertu de l'article sous examen il est prévu d'apporter à l'article 20 de la loi de 2010 sous forme d'un nouveau paragraphe 6 prévoit de donner aux fonctionnaires, chargés de la recherche et de la constatation des infractions contre ladite loi, le pouvoir de décider en outre des mesures à prendre pour faire cesser les actes réprimés par la loi pénale.

D'emblée, il est difficile au Conseil d'Etat de suivre les auteurs du projet de loi lorsqu'ils estiment que la loi de 2010 ne comporte pas de compétence pour décider des mesures à prendre à l'égard de celui qui met à disposition une machine non conforme aux dispositions de cette loi. La lecture que le Conseil d'Etat donne de l'article 24 de ladite loi lui fait admettre qu'une amende ayant le caractère d'une peine de police est

possible contre les contrevenants en question et qu'en plus la confiscation spéciale des machines est de droit en cas de condamnation.

Il note encore que dans les limites de ses compétences en matière de surveillance de la mise sur le marché prévues à l'article 4 de la loi de 2010 le ministre ayant le Travail dans ses attributions dispose du pouvoir requis pour pallier les problèmes évoqués, surtout que l'alinéa 2 du paragraphe 3 de cet article retient que « la mise à disposition à des tiers à titre gratuit et onéreux de machines » est à considérer comme « mise sur le marché » en vertu de cet article.

Dans la mesure où la situation visée est dès lors convenablement encadrée sur le plan pénal, le Conseil d'Etat doute de la nécessité de confier aux agents chargés du contrôle les mesures administratives qui jusqu'à présent sont réservées au ministre, surtout que dans certaines circonstances l'application de ces mesures risque de se heurter au principe « *non bis in idem* ». Il insiste dans ces conditions sur le maintien en l'état des dispositions actuelles, alors qu'il estime de mauvaise approche de maintenir des règles générales qui prévoient l'exercice de compétences ministérielles, tout en comportant dans le contexte de leur application aux machines une exception selon laquelle ces compétences sont conférées aux agents de contrôle.

Il échet par conséquent de renoncer à l'ajout projeté.

Article 2, point 5 (Article 3 selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant aux considérations relatives à la modification prévue à l'article 2, paragraphe 3 du projet de loi, le Conseil d'Etat constate que par opposition à la prise en compte des machines mises à disposition de tiers, la remise sur le marché de machines d'occasion n'est pas visée par les mesures de l'article 4.

Aussi pourrait-il marquer son accord avec une modification du paragraphe 3, alinéa 2 dudit article 4 pour en tenir compte. Cette approche aurait en effet l'avantage de maintenir intactes les compétences du ministre du Travail et de ne pas exposer les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions contre les dispositions de la loi de 2010 à une situation où se mêleraient les fonctions de dépistage d'infractions et celles d'appliquer des mesures administratives susceptibles de faire cesser les effets d'une telle infraction.

Voilà pourquoi il propose de maintenir en l'état le paragraphe 4 de l'article 21 et de modifier l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 27 mai 2010.

Dans ces conditions, il conviendrait d'ajouter un article 3 nouveau au projet de loi, libellé comme suit:

« **Art. 3.** L'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 4 de la loi précitée du 27 mai 2010 est remplacé par le texte suivant:

« Dans le cadre du présent paragraphe, on entend par « mise sur le marché », en complément à la définition figurant à l'article 2, paragraphe 2, point i), la mise à disposition à des tiers

à titre gratuit ou à titre onéreux de machines ainsi que la vente de machines d'occasion. » »

Article 3 (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit de reporter au 15 décembre 2011 la prise d'effet des mesures de transposition de la directive conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de celle-ci.

Quant au fond, cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Au regard de la nouvelle structure que le Conseil d'Etat propose de donner à la loi en projet, il y a cependant lieu de rédiger comme suit l'article sous examen:

« **Art. 6.** Les dispositions des articles 1^{er}, 2, 4 et 5 entrent en vigueur le 15 décembre 2011. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 juin 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder