

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Avis du Conseil d'État

(25 mars 2015)

Par dépêche du 16 janvier 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis des chambres professionnelles n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a principalement comme objet de rectifier quelques erreurs matérielles et oublis qui rendent à certains égards l'application de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets problématique.

Les articles du texte modificatif ne suivent cependant pas l'ordre numérique des articles qu'ils modifient ou remplacent. Ainsi, l'article 3 se rapporte à une modification relative à l'article 47, paragraphe 1^{er}, vingt-quatrième tiret de la loi précitée du 21 mars 2012, alors que l'article 4 entend modifier l'article 46 de cette loi. Le Conseil d'État propose d'ordonner les articles du projet sous avis en suivant la numérotation des articles de la loi à modifier.

Observation préliminaire

Tel que rectifié dans le document parlementaire, les articles sont indiqués sous la forme abrégée « **Art.** ». Il faut dès lors d'écrire :

« **Art. 1^{er}**...

Art. 2. ...

[...] ».

Article 1^{er}

L'article sous avis vise à rectifier une erreur matérielle dans le renvoi au point 21 de l'article 4 concernant la prévention des déchets.

Il est indiqué d'écrire : « **Art. 1^{er}**. L'article 12, paragraphe 1^{er}, point b) ... »

En outre, il y a lieu de faire abstraction des parenthèses dans la référence faite au point 21, les parenthèses étant réservées à la numérotation des paragraphes.

Article 2

L'article sous avis complète le paragraphe 7 de l'article 19 qui règle l'enregistrement auprès de l'administration compétente des producteurs qui n'ont pas délégué les responsabilités en matière de gestion des déchets à un organisme agréé en précisant sous quelle forme l'enregistrement est accordé, refusé ou retiré.

La phrase introductive devrait s'écrire : « L'article 19, paragraphe 7, de la même loi est complété *in fine* par les deux alinéas qui suivent : »

Article 3 (4 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis corrige la présentation parmi les références des infractions aux dispositions du règlement (CE) No 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

En effet, le texte en vigueur indique le 24^{ième} tiret comme au même niveau hiérarchique que les infractions précédentes qui se rapportent toutes aux dispositions de la loi précitée du 21 mars 2012, alors que ce tiret introduit des infractions supplémentaires commises aux prescriptions du règlement (CE) No 1013/2006. La modification apportée par l'article sous avis remplace dès lors les tirets 24 à 27 par un nouvel alinéa. Le Conseil d'État note que le texte modifié n'en tient pas compte.

Il y a lieu d'écrire :

« **Art. 3.** À l'article 47, paragraphe 1^{er} de la même loi, les vingt-quatrième à vingt-septième tirets sont remplacés par l'alinéa suivant :

« Il en est de même des infractions commises à l'encontre des prescriptions prévues au règlement ... ».

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

La modification apportée à l'article 46, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 mars 2012 vise à simplifier les conditions sous lesquelles les fonctionnaires compétents ont accès aux installations, aux terrains et aux moyens de transport soumis aux prescriptions de cette loi afin de rendre possibles des contrôles de routine. Les auteurs proposent que, dorénavant, de tels contrôles soient possibles même en l'absence d'indices graves faisant présumer une infraction. En ce faisant, les auteurs comptent faire appliquer des dispositions similaires à celles de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Or, ces dispositions ne tiennent pas compte de la jurisprudence intervenue depuis 1999¹ en matière de protection du domicile qui interprète de façon plus restrictive le droit des fonctionnaires de pénétrer tant dans les locaux d'habitation que professionnels. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 novembre 2014 portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de

¹ CEDH, arrêt *Sociétés Colas Est et autres c. France* du 16 avril 2002 (n° 37971/97).

services audiométrique et orthophonique (doc. parl. n° 6646), dans lequel il avait noté que : « Le droit des fonctionnaires précités de pénétrer dans des locaux d'habitation tout comme les locaux professionnels doit être interprété restrictivement. Les conditions d'accès à ces locaux, de même que les perquisitions et saisies des documents, doivent également répondre aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les personnes contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution et être inscrites dans le texte de la loi. La protection de la santé, expressément visée à l'article 8 de la convention précitée justifie un tel pouvoir. » Au cas où la personne à contrôler refuse l'accès à ses locaux d'habitation, il faudrait prévoir, à l'instar de la proposition faite par le Conseil d'État dans le cadre du prédit avis, la possibilité d'intervenir sur un mandat judiciaire à délivrer par le président du Tribunal d'arrondissement ou par le juge d'instruction de service, en tant que délégué du président du Tribunal d'arrondissement. Étant donné que la loi précitée du 21 mars 2012 a comme objet principal la protection de l'environnement et de la santé humaine, des possibilités et restrictions analogues quant aux procédures de contrôle et de sanctions doivent être appliquées dans le projet sous examen.²

En outre, le Conseil d'État est d'avis que les dispositions de l'article 44 de la loi précitée du 21 mars 2012 suffisent à doter le personnel compétent des pouvoirs requis pour effectuer les contrôles nécessaires à l'application de la législation et demandés selon les textes réglementaires européens sans qu'il y ait pour cela besoin qu'il « existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution. » Si les auteurs du projet sous revue estiment qu'il est impératif pour des raisons de police administrative que l'accès aux installations, aux terrains et aux moyens de transport en question ne puisse pas être refusé, il est indiqué de reformuler l'article 44 de la loi précitée du 21 mars 2012 en s'inspirant utilement des observations faites par le Conseil d'État dans son avis précité du 11 novembre 2014.

Le Conseil d'État demande dès lors de faire abstraction de la modification proposée par l'article sous examen.

Même si le Conseil d'État n'est pas appelé à donner son avis sur le texte coordonné du projet sous avis, il suggère néanmoins de redresser des

² Des prescriptions analogues sont également prévues aux articles 4 à 6 de la loi du 27 avril 2009

a) relative 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) No 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) No 793/93 du Conseil et le règlement (CE) No 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

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.

erreurs à l'article 44 points c) et d) de la loi précitée du 21 mars 2012 qui doivent se lire :

- « c) des courtiers et des négociants de déchets ;
- d) des établissements ou des entreprises qui produisent des déchets dangereux. »

Article 5

L'article sous revue vise à faire figurer les infractions commises aux prescriptions du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 parmi celles qui seraient punissables d'une amende de 25 euros à 1.000 euros selon la loi précitée du 21 mars 2012. Or, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est hiérarchiquement inférieure. Afin de suffire au principe de la légalité des délits et des peines le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions de l'article sous avis.

Il s'avère cependant que les dispositions du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 trouvent leur origine directement dans le règlement (CE) No 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets et plus précisément aux articles 5 et 16.

L'article sous revue peut par conséquent être reformulé en faisant référence directement aux dispositions du règlement européen précité et en tenant compte des observations d'ordre légistique faites aux articles précédents.

Le Conseil d'État note en outre que dans le texte coordonné joint au dossier, l'insertion dont est visé l'article 47, paragraphe 2, de la loi précitée du 21 mars 2012 a été faite par erreur à l'article 47, paragraphe 1^{er}. À cet égard, le Conseil d'État suggère de remplacer l'énumération par tirets des infractions reprises à l'article 47, paragraphes 1^{er} et 2 par une énumération par lettres de la séquence alphabétique a), b), c), ...

Dans le même ordre d'idées, une modification analogue à celle proposée à l'article 3 (4 selon le Conseil d'État) s'impose à l'égard des tirets 12 à 18 de l'article 47, paragraphe 2. En effet, le texte en vigueur indique le douzième tiret comme étant au même niveau hiérarchique que les infractions précédentes, alors que ce tiret introduit des infractions supplémentaires commises aux prescriptions du règlement (CE) No 1013/2006. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un article 6 au projet de loi sous avis introduisant le paragraphe suivant en remplacement des tirets 12 à 18 :

« **Art. 6.** À l'article 47, paragraphe 2 de la même loi, les douzième à dix-huitième tirets sont remplacés par l'alinéa suivant :

« Il en est de même des infractions commises aux prescriptions qui suivent du règlement (CE) No 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets :

- a) tout notifiant et tout destinataire qui n'a pas conclu un contrat valable conformément à l'article 5 ou à l'article 18, paragraphe 2 ;

b) toute personne qui n'a pas conclu une garantie financière ou une assurance équivalente conformément à l'article 6 ;

c) toute personne qui n'a pas procédé aux opérations de valorisation ou d'élimination dans les délais fixés par l'article 9, paragraphe 7 ;

d) tout exploitant d'une opération de valorisation ou d'élimination intermédiaire qui n'a pas certifié dans les délais fixés par l'article 15 la réception des déchets ou le fait que l'opération de valorisation ou d'élimination intermédiaire a été menée à son terme ;

e) toute personne qui, après consentement à un transfert, ne respecte pas les exigences en matière de documents de mouvements mentionnés à l'article 16 ;

f) toute personne qui effectue le transfert de déchets visés à l'article 3, paragraphes 2 et 4, sans que les déchets soient accompagnés des informations visées à l'article 18, paragraphe 1^{er}, a). » »

Par ailleurs, il suggère aux auteurs, en renvoyant aux arguments plus amplement développés à l'endroit de l'article 6, de compléter la première phrase de l'article 47, paragraphe 2, de la façon suivante :

« (2) Est puni d'une amende de 25 euros à 1000 euros pour les contraventions suivantes :... »

Article 6

L'article sous avis fixe le montant minimal de l'avertissement taxé à 24 euros et le montant maximal à 250 euros.

La phrase introductive devrait s'écrire :

« L'article 48, alinéa 5 de la même loi est remplacé par le texte suivant : ... »

Le Conseil d'État note par ailleurs que l'article 47, paragraphe 2, de la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit l'application d'avertissements taxés à la place des amendes pénales allant de 25 euros à 1000 euros, dépassant ainsi le plafond des amendes contraventionnelles. Le Conseil d'État peut suivre cette approche, même si elle n'est pas explicitée davantage. En effet, il s'avère trop souvent que les montants des avertissements taxés sont disproportionnés face aux démarches administratives nécessaires pour se conformer à la législation et face aux enjeux économiques dans le domaine du transport de déchets et ceci notamment au niveau des transports internationaux. Étant donné cependant que des amendes de 251 à 1000 euros ne peuvent être prononcées que par un tribunal correctionnel, le Conseil d'État est à se demander s'il ne s'avérerait pas utile de revoir le montant maximal des avertissements taxés afin de maintenir leur dispositif opérationnel sans encombrer inutilement les tribunaux.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker