

**Projet de loi**

- a) **concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 ;**
- b) **abrogeant la loi du 23 février 2010 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance**

---

**Avis du Conseil d'État**

(5 février 2019)

Par dépêche du 6 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 septembre 2018.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis porte sur certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2017/852 précité. Il abroge la loi du 23 février 2010 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance.

Le règlement (UE) 2017/852 précité prévoit des dispositions qui permettent à l'Union européenne et à ses États membres d'approuver, de ratifier et de mettre en œuvre la Convention de Minamata sur le mercure, adoptée à Genève le 19 janvier 2013, ci-après la « Convention ». Il veille également à ce que la législation de l'Union européenne soit conforme à la Convention.

La Convention aborde tous les aspects liés à l'utilisation du mercure et prévoit des mesures destinées à :

- a) interdire les nouvelles mines de mercure et abandonner progressivement les mines existantes ;
- b) réduire l'utilisation, les émissions et les rejets de mercure provenant de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or et des grandes activités industrielles ;
- c) abandonner progressivement et réduire l'utilisation de mercure dans un certain nombre de produits et de procédés contenant du mercure ajouté, en particulier son utilisation dans les amalgames dentaires ;
- d) restreindre le commerce et interdire la fabrication, l'importation et l'exportation de mercure et d'une large gamme de produits contenant du mercure ajouté, comme les piles ou les ampoules ;
- e) contrôler et réduire les émissions atmosphériques et les rejets dans le sol et l'eau ;
- f) garantir un stockage plus sûr et une gestion appropriée des déchets de mercure.

La Convention, signée par cent vingt-huit États et organisations d'intégration économique, entre en vigueur quatre-vingt-dix jours après la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion par cinquante des parties. Cette étape a été franchie le 18 mai 2017, ce qui implique que la Convention est effective à compter du 16 août 2017. Concernant le Grand-Duché de Luxembourg, la Convention a fait l'objet de la loi d'approbation du 28 juillet 2017<sup>1</sup>.

Le règlement (UE) 2017/852 précité est en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, en remplacement du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance.

## **Examen des articles**

### Articles 1<sup>er</sup> et 2

Sans observation.

### Article 3

Il n'y a pas lieu de prévoir dans une disposition légale la notification d'une information par le ministre à la Commission européenne. Par conséquent, la dernière partie de la dernière phrase de l'article 3 est à supprimer.

### Article 4

Sans observation.

---

<sup>1</sup> Loi du 28 juillet 2017 portant approbation de la Convention de Minamata sur le mercure, adoptée à Genève le 19 janvier 2013 (Mém. A – n° 703 du 9 août 2017).

## Article 5

Le paragraphe 1<sup>er</sup> définit les fonctionnaires en charge de la recherche des « infractions aux dispositions du règlement européen, telles que mentionnées à l'article 8, à la présente loi et aux règlements communautaires et nationaux d'application ». Le Conseil d'État observe d'ores et déjà que le renvoi aux dispositions de l'article 8 est erroné et est à remplacer par un renvoi aux dispositions de l'article 7 de la loi en projet. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que seul l'article 7 de la loi en projet érige certains agissements en infractions pénales. Il est dès lors superfétatoire de faire mention de la recherche et constatation des infractions « à la présente loi et aux règlements communautaires et nationaux d'application » et il suffit de viser les « infractions aux dispositions du règlement européen, telles que mentionnées à l'article 7 ».

En ce qui concerne la formation professionnelle spéciale, le Conseil d'État ne suit pas les auteurs dans leur commentaire proposant de « ne pas retenir la référence aux « dispositions pénales de la présente loi », précisant que « les fonctionnaires concernés ont une bonne connaissance des dispositions pénales et dès lors il s'avère inutile de compléter la formation spéciale par une partie spécifique portant sur les dispositions pénales respectives. » Aussi demande-t-il que cette référence soit maintenue, à l'instar de dispositions légales similaires. Le Conseil d'État peut comprendre le souci des auteurs tel qu'ils l'exposent au commentaire de l'article sous examen et considère qu'il pourrait y être remédié en introduisant la possibilité de dispenses individuelles dans le règlement en projet.

## Article 6

Il y a lieu de constater que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous examen confère aux membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier le droit d'accéder aux locaux, installations, sites et moyens de transport en vue de l'application de la loi en projet. Le Conseil d'État exige que ce droit soit réservé aux seuls officiers de police judiciaire et demande, par conséquent, aux auteurs de remplacer les termes « Les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier » par ceux de :

« Les membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire ».

## Article 7

L'article sous revue détermine les sanctions pénales à l'égard d'infractions à des dispositions du règlement européen, en prévoyant deux catégories de sanctions.

Pour ce qui concerne le renvoi à certaines dispositions du règlement européen afin de les ériger en comportements susceptibles d'entraîner des mesures ou sanctions, il est rappelé qu'il est proscrit de paraphraser les dispositions auxquelles il est fait référence ou d'y ajouter des précisions. Un tel procédé introduit une discordance, quant aux faits et comportements soumis à sanction, entre l'article en projet et les dispositions auxquelles il renvoie et se heurte au principe de l'applicabilité directe des règlements européens.

À titre d'exemple, le Conseil d'État cite l'incrimination faite au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 15<sup>o</sup>, de l'article sous examen, aux termes duquel « le praticien de l'art dentaire qui, en violation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement européen utilise, malgré l'interdiction à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, des amalgames dentaires pour les traitements y visés, sauf pour satisfaire des besoins médicaux spécifiques du patient ». Or, l'article 10, paragraphe 2, du règlement européen énonce qu'« [à] partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018, les amalgames dentaires ne sont pas utilisés dans les traitements dentaires sur des dents de lait, ni dans les traitements dentaires des mineurs de moins de quinze ans et des femmes enceintes ou allaitantes, à moins que le praticien de l'art dentaire ne le juge strictement nécessaire en raison des besoins médicaux spécifiques du patient ». Les deux libellés, bien que similaires, ne recouvrent toutefois pas des agissements identiques. Dès lors, le point 15<sup>o</sup> est à reformuler comme suit :

« 15<sup>o</sup> l'opérateur d'un établissement de soins dentaires qui agit en violation de l'article 10, paragraphe 2, du règlement européen ; »

Aux yeux du Conseil d'État, la reprise littérale des dispositions du règlement européen, sans indication express des dispositions concernées, est également à prohiber, en ce qu'un tel procédé pourrait être perçu comme dissimulant la nature européenne de ces dispositions.

Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, à ce que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 soient reformulés suivant le libellé cité en exemple.

Les auteurs assortissent l'ensemble des faits incriminés au paragraphe 1<sup>er</sup> de peines d'amende suivant une fourchette de 251 à 750 000 euros. En application de cette fourchette, la violation de l'interdiction d'exportation et le simple retard de transmissions d'information peuvent se trouver sanctionnés de la même manière à hauteur de 750 000 euros. Or, les sanctions prises en vertu de l'article sous examen visent à mettre en œuvre les dispositions de l'article 16 du règlement (UE) 2017/852 selon lequel les « États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ». Les sanctions prévues revêtent un caractère effectif et dissuasif. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, le législateur n'encourrait une critique que s'il venait à enfermer « le pouvoir d'appréciation du juge (ou de l'autorité administrative) dans des limites trop étroites ne lui permettant pas de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée par rapport à la gravité du comportement qu'il entendait sanctionner. »<sup>2</sup> En l'espèce, l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme manifestement disproportionnée. Le Conseil d'État recommande toutefois de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

---

<sup>2</sup> Cf. arrêt de la Cour constitutionnelle belge n°25/2016 du 18 février 2016, point B.23.2.

## Article 8

Sans observation.

## Article 9

Le Conseil d'État estime qu'il convient de s'en tenir, pour l'introduction d'un recours en réformation, au délai ordinaire, fixé à trois mois, à moins que les auteurs avancent des raisons impérieuses plaidant en faveur d'un délai plus court.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Partant, l'intitulé de la loi en projet est à libeller comme suit :

« Projet de loi concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 ».

#### Article 1<sup>er</sup>

Il est suggéré de libeller l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Les membres du Gouvernement chargés d'exécuter les attributions de l'autorité compétente aux fins de l'exécution du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008, ci-après « règlement (UE) 2017/852 », sont : ~~les ministres ayant dans leurs attributions respectivement~~

1° le ministre ayant l'Administration de l'environnement dans ses attributions pour ce qui est des articles 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, paragraphe 6, ~~ainsi que des articles 11, 12, 13, 14 et 15~~ du règlement (UE) 2017/852 ;

2° le ministre ayant la Direction de la santé dans ses attributions pour ce qui est de l'article 10, paragraphes 1<sup>er</sup> à 5, du règlement (UE) 2017/852. »

La forme abrégée « règlement (UE) 2017/852 » est à employer systématiquement dans le reste du dispositif.

#### Article 2

Une virgule est à insérer après les termes « paragraphe 2 ».

#### Article 3

À l'intitulé de l'article, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Dans la mesure où la loi en projet ne contient pas une forme abrégée pour désigner le ministre ayant la Direction de la santé dans ses attributions, et afin d'éviter toute confusion, il est suggéré de fusionner la deuxième et la troisième phrase, et d'écrire :

« Le projet de plan est approuvé par le ministre ayant la Direction de la santé dans ses attributions qui. ~~Le ministre~~ veille à la publicité du plan sur support électronique ainsi qu'à sa notification à la Commission européenne. »

#### Article 4

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, une espace est à insérer après chaque virgule séparant un numéro d'article.

Il convient de séparer les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 par un passage à la ligne après les termes « du mercure ajouté. ».

#### Article 5

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté européenne » a disparu au bénéfice de celle d'« Union européenne ». De ce fait, au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'adjectif « communautaires » est à remplacer par les termes « de l'Union européenne » ou par l'adjectif « européens ».

Au paragraphe 2, les lettres « er » figurant en exposant pour référer au « paragraphe 1<sup>er</sup> » ne sont pas à écrire en caractères italiques. Au même paragraphe, il convient d'insérer le terme « points », pour faire référence au « paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> ».

Par ailleurs, il convient de passer à la ligne après les termes « officiers de police judiciaire » s'il est de l'intention des auteurs d'ériger la deuxième phrase en alinéa distinct. Dans le cas contraire, la première phrase et la deuxième sont à regrouper au sein d'un même alinéa.

Au paragraphe 3, il est renvoyé à l'observation relative aux lettres « er » qui ne sont pas à écrire en caractères italiques lorsqu'il est fait référence au « paragraphe 1<sup>er</sup> ». Par ailleurs, le terme « points » est à insérer, pour faire référence au « paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> ».

#### Article 6

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, les termes « aux règlements à prendre en vue de son application » sont à remplacer par les termes « et à ses règlements d'exécution ».

Au paragraphe 2, des virgules sont à ajouter après les termes « article 33 » et « paragraphe 1<sup>er</sup> ». Au même paragraphe, il convient de passer à la ligne après les termes « à l'habitation » s'il est de l'intention des auteurs d'ériger la deuxième phrase en alinéa distinct. Dans le cas contraire, les première et deuxième phrases sont à regrouper au sein d'un même alinéa. Toujours au paragraphe 2, il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Au paragraphe 3, il convient d'insérer les lettres « er » en exposant derrière le numéro pour lire « paragraphe 1<sup>er</sup> » et de faire suivre les numéros caractérisant l'énumération par un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Toujours au paragraphe 3, il convient de faire suivre la phrase liminaire d'un passage à la ligne supplémentaire.

Au paragraphe 4, il convient de passer à la ligne après les termes « en vertu de la présente loi » s'il est de l'intention des auteurs d'ériger la deuxième phrase en alinéa distinct. Dans le cas contraire, les première et deuxième phrases sont à regrouper au sein d'un même alinéa.

### Article 7

Lorsqu'il est renvoyé à la disposition d'un acte, chaque élément du renvoi est à séparer d'une virgule, y compris le dernier, de sorte qu'au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, il convient de renvoyer à « l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2017/852 ». Cette observation vaut également pour les points 2° à 21° et pour le paragraphe 2, points 1° à 4°.

Il est rappelé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il convient de séparer les tranches de mille par une espace insécable, pour écrire « 251 euros à 750 000 euros ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, le point précédant les termes « toute personne » est à omettre.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, il y a lieu d'ajouter les termes « du règlement (UE) 2017/852 » après les termes « à l'annexe I ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4°, lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « point ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6°, il y a lieu d'insérer un passage à la ligne supplémentaire après les termes « à petite d'échelle d'or ; ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 12°, il convient d'insérer un passage à la ligne supplémentaire après les termes « dérogations y prévues ; ».

Au paragraphe 2, phrase liminaire, en ce qui concerne le montant de l'amende, la tranche de mille est à séparer d'une espace insécable, pour écrire « 5 000 euros ».

Au paragraphe 3, il convient de supprimer les termes « du présent article » comme étant superfétatoires et de remplacer les termes « dont question » par le terme « visées ».

### Article 9

À l'intitulé de l'article, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

S'il est de l'intention des auteurs d'ériger la deuxième phrase en alinéa distinct, il convient d'insérer un passage à la ligne supplémentaire. Dans le cas contraire, les deux phrases sont à regrouper au sein du même alinéa.

### Article 10

À l'intitulé de l'article, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 5 février 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes