

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 4 septembre 2015 relative aux produits biocides

Avis du Conseil d'État

(5 février 2019)

Par dépêche du 24 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 la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 4 septembre 2015 relative aux produits biocides que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

L'avis de la Chambre des métiers est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 28 août 2018 ; celui de la Chambre de commerce par dépêche du 9 novembre 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 septembre 2015 relative aux produits biocides. Ces modifications ont notamment pour objectif la précision et l'extension des modes de contrôle et l'insertion de sanctions et mesures administratives.

Il dépenalise certains faits en les assortissant de sanctions administratives tandis qu'ils se trouvent assortis de sanctions pénales sous l'empire de la loi dans sa teneur actuelle. Dès lors, par l'effet de la loi en projet, le terme « infraction » couvre tant les infractions pénales proprement dites que des comportements passibles de sanctions administratives. Il en résulte que la recherche et constatation d'« infractions » administratives se trouvent être confiées à des personnes ayant la qualité et tous les pouvoirs d'officiers de police judiciaire. Or, la constatation et recherche des « infractions » dites administratives ne requiert pas la qualité d'officier de police judiciaire et les pouvoirs d'enquête spécifiques dont sont dotés les officiers de police judiciaire pour la recherche d'infractions pénales ne peuvent en aucun cas être employés pour la recherche de comportements passibles de sanctions administratives. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation

Article 3

L'article en projet ajoute deux possibilités aux situations dans lesquelles l'accord du ministre peut être retiré.

La première vise à permettre au responsable de la mise sur le marché d'opérer une « simple communication ». Il est recommandé d'utiliser le terme de « communication », la tournure « simple communication » pouvant prêter à interprétation.

La seconde vise le cas où le responsable « ne peut plus être contacté » et n'appelle pas d'observation.

Article 4

L'article 4 sous examen étend l'éventail des mesures administratives par la modification de l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 4 septembre 2015 et étend également l'éventail des sanctions administratives en modifiant les paragraphes 2 et 3 du même article.

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 référées 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 du règlement européen auxquelles il renvoie et se heurte au principe de l'applicabilité directe des règlements européens. À titre d'exemple, l'article 9, paragraphe 3, point 8, qu'il s'agit de modifier, vise toute personne qui « aura utilisé un produit biocide sans respecter les exigences énoncées à l'article 17, paragraphe 5 du règlement (UE) », paraphrase l'article 17, paragraphe 5, du règlement européen¹ aux termes duquel « [l]es produits biocides sont utilisés dans le respect des conditions de l'autorisation stipulées conformément à l'article 22, paragraphe 1, et des exigences en matière d'étiquetage et d'emballage énoncées à l'article 69. »

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

Il est par conséquent demandé de conférer la teneur suivante à l'article 9, paragraphe 3, qu'il s'agit de modifier :

« (3) Le ministre peut infliger une amende administrative de 500 euros à 10 000 euros à quiconque :

- 1) [...] ;
- 2) [...] ;
- 3) [...] ;
- 4) [...] ;
- 5) agit en violation des articles 69, 70 et 72 du règlement (UE) ;
- 6) agit en violation de l'article 58, paragraphes 3,4 et 6 du règlement (UE) ;
- 7) [...].

¹ Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

- 8) agit en violation de l'article 17, paragraphe 5, du règlement (UE) ;
- 9) agit en violation des articles 17, paragraphes 1^{er}, ou 6, 27 ou 53 du règlement (UE) ;
- 10) agit en violation de l'article 19, paragraphe 1^{er}, lettre a), du règlement (UE) ou de l'article 25, lettre a), du règlement (UE) ;
- 11) agit en violation de l'article 55, paragraphes 1^{er}, 2 ou 3, du règlement (UE) ;
- 12) [...] ;
- 13) agit en violation des articles 89 et 93 du règlement (UE) ;
- 14) [...]. »

Article 5

L'article sous examen vise à modifier l'article 10 de la loi précitée du 4 septembre 2015, article qui attribue à certaines personnes la qualité d'officier de police judiciaire pour la recherche et la constatation des « infractions » à la loi. Le terme « infraction » tel qu'employé par les auteurs du texte en projet, couvrant indistinctement les infractions pénales et les comportements passibles de sanctions administratives, l'article sous examen a pour effet d'attribuer la qualité d'office de police judiciaire pour la recherche et constatation des « infractions » tant pénales qu'administratives. Une telle qualité n'étant pas requise pour la recherche et constatation des « infractions » administratives, il convient de libeller l'article 10, paragraphe 3, de la loi précitée du 4 septembre 2015 que l'article sous examen vise à remplacer comme suit :

« (3) dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la constatation des infractions visées à l'article 12, les personnes ainsi désignées ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. »

En ce qui concerne la formation professionnelle spéciale, le Conseil d'État ne suit pas les auteurs qui estiment qu'il convient de biffer la référence aux « dispositions pénales de la présente loi » précisant notamment que « les agents concernés ont une bonne connaissance desdites dispositions pénales ». Aussi demande-t-il que cette référence soit maintenue, à l'instar de dispositions légales similaires et recommande-t-il aux auteurs du texte en projet de remédier aux inconvénients qu'ils soulèvent aux commentaires de l'article sous examen en introduisant la possibilité de dispenses individuelles dans le règlement en projet.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'article 4 en ce qui concerne la définition des sanctions et il est proposé de conférer la teneur suivante à l'article 12 qu'il s'agit de modifier :

« Art. 12. Est puni d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 251 à 500°000 euros ou d'une de ces deux peines seulement, quiconque :

- 1) [...] ;
- 2) [...] ;

- 3) agit en violation des articles 17, paragraphes 1^{er} ou 6, 27 ou 53 du règlement (UE) ;
- 4) agit en violation de l'article 19, paragraphe 1, lettre a), du règlement (UE) ou de l'article 25, lettre a), du règlement (UE) ;
- 5) agit en violation de l'article 47 du règlement (UE) ;
- 6) agit en violation de l'article 95, paragraphe 2, du règlement (UE) ;
- 7) [...] ;
- 8) met à disposition sur le marché un produit biocide en violation de l'article 55, paragraphes 1^{er}, 2 ou 3, du règlement (UE) ;
- 9) [...] ;
- 10) agit en violation de l'article 56 du règlement (UE) ;
- 11) [...] ;
- 12) [...] »

À l'article 12, point 6, que l'article en projet vise à modifier, la référence à « l'article 95, paragraphe 2 » est à remplacer par la référence à « l'article 95, paragraphe 3 ».

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les énumérations sont en principe caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Cependant, dans un souci de cohérence avec le texte qu'il s'agit de modifier, il est préconisé de conserver son mode de présentation initial et de caractériser les subdivisions en points par des numéros suivis d'une parenthèse fermante (1), 2), 3), ...). En tout état de cause, les modifications à effectuer à un même article sont à énumérer en suivant le mode d'énumération suivant « 1°, 2°, 3°, ... ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire par exemple « 10 000 euros ».

Les textes normatifs sont à rédiger au présent et non au futur.

Article 1^{er}

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis de qualificatifs tels que *bis*, *ter*, etc.

Le Conseil d'État demande dès lors d'introduire un paragraphe *4bis*, et de maintenir la numérotation du paragraphe 5 actuel, en écrivant :

« **Art. 1^{er}**. À l'article 1^{er} de la loi modifiée du 4 septembre 2015 relative aux produits biocides, il est inséré après le paragraphe 4 un paragraphe *4bis* nouveau, libellé comme suit :

« (*4bis*) L'Administration de l'environnement [...] ».

~~L'ancien paragraphe 5 est renuméroté en conséquence. »~~

En procédant ainsi, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Article 2

À l'article 4, paragraphe 2, dans sa teneur modifiée, il convient d'écrire « trois mois » en toutes lettres, ceci à trois reprises. Par ailleurs, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, les termes « dont question à l'alinéa 1^{er} » sont superfétatoires et à supprimer.

Article 4

À l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 2, dans sa teneur modifiée, il convient d'écrire « substances actives biocides » au pluriel.

À l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 4, dans sa teneur modifiée, il convient d'écrire le « règlement (UE) » avec une lettre initiale minuscule, conformément à la forme abrégée introduite par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi qu'il s'agit de modifier.

Toujours au paragraphe 1^{er}, point 7, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 3, point 10, dans sa teneur modifiée, les références aux subdivisions des articles du règlement européen sont des références à des subdivisions en lettres et non en points, de sorte que les termes « point a », sont à remplacer, à deux reprises, par les termes « lettre a », tout en ajoutant une parenthèse fermante après la lettre référée. Par ailleurs, il convient d'ajouter les termes « du règlement (UE) » après les termes « l'article 19, paragraphe 1^{er}, lettre a), ».

Au paragraphe 4, les termes « , le cas échéant, » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 5, alinéa 2, il convient de faire référence à « l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », étant donné que la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA a procédé à la modification de la dénomination précitée.

Article 5

Le point 3 est à reformuler comme suit :

« 3° Aux paragraphes 2, 3 et 4, les termes « les fonctionnaires ainsi désignés » sont remplacés par les termes « les personnes ainsi désignées ».

Article 6

L'observation relative à la « dénumérotation » à l'article ci-avant vaut également pour l'article sous examen. Partant, le Conseil d'État demande d'introduire un paragraphe *2bis*, et de maintenir la numérotation des paragraphes suivants, en écrivant :

« **Art. 6.** À l'article 11 de la même loi, il est inséré après le paragraphe 2 un paragraphe *2bis* nouveau, libellé comme suit :

« (*2bis*) Les membres de la Police grand-ducale [...] ».

~~La numérotation des paragraphes suivants est adaptée en conséquence. »~~

En procédant ainsi, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Article 7

Étant donné que suite au remplacement de l'article 12 dans son intégralité, la numérotation du paragraphe 1^{er} n'a plus de raison d'être, de sorte qu'il s'impose de supprimer le terme « (1) » en début d'article.

Les observations faites à l'endroit de l'article 4 de la loi en projet valent également pour l'article 12, paragraphe 1^{er}, point 4, dans sa teneur modifiée, de sorte qu'il convient d'ajouter les termes « du règlement (UE) » après les termes « l'article 19, paragraphe 1^{er}, lettre a), » et de remplacer, à deux reprises, les termes « point a) », par les termes « lettre a) ».

Au point 9, il convient d'écrire « règlement (UE) » avec une lettre initiale minuscule.

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