

**Projet de loi**

**portant modification de la loi du 16 décembre 2011 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et mélanges chimiques**

---

**Avis du Conseil d'État**

(15 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 16 décembre 2011 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et mélanges chimiques tel que modifiée par le projet de loi sous rubrique.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 9 novembre 2018.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi précitée du 16 décembre 2011. Ces modifications ont notamment pour objectif l'extension des modes de contrôle, l'élargissement de l'éventail de mesures administratives et l'insertion de sanctions administratives.

**Examen des articles**

**Article 1<sup>er</sup>**

L'article sous revue entend ajouter un alinéa introduisant une définition de l'opérateur économique à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 16 décembre 2011 qui ne fait que désigner les autorités compétentes. Le Conseil d'État préconise d'introduire cette définition dans un nouvel article 3 dans le chapitre I<sup>er</sup>, dont l'intitulé est à adapter suite à l'introduction de cette définition dans son dispositif.

## Article 2

Cet article étend l'éventail des mesures administratives par la modification de l'article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2011.

Le Conseil d'État propose de libeller l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, que l'article sous revue entend modifier comme suit :

« 2. ordonner des mesures correctives relatives à la mise sur le marché et l'utilisation d'une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange, d'un mélange ou d'un article par rapport à sa non-conformité à un ou plusieurs des articles énumérés à l'article 9, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2. »

À l'article 3, paragraphe 3, que l'article sous revue entend modifier, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir au délai de droit commun pour l'introduction du recours en réformation devant le tribunal administratif qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court.

Dans un souci d'harmonisation, il convient par conséquent de libeller l'article 3, paragraphe 3, à modifier comme suit :

« (3) Les décisions prévues au présent article sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

À l'article 3, paragraphe 4, que l'article sous revue entend modifier, le renvoi aux dispositions du paragraphe 2 est à remplacer par un renvoi aux dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup>.

## Article 3

Au nouvel article 3*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, de la loi à modifier, il convient de renvoyer aux « dispositions des articles 17 à 33 et 35 du règlement CLP » et non pas aux « dispositions des articles 17 à 33 et 35 du règlement REACH ». De la même manière, au même paragraphe, point 2<sup>o</sup>, il convient de renvoyer à l'« article 31 du règlement REACH » et non pas à l'« article 31 du règlement CLP ».

Au nouvel article 3*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, de la loi à modifier, les auteurs entendent punir de sanctions administratives l'opérateur économique qui fait obstacle aux opérations de contrôle visées à l'article 7 de la loi, c'est-à-dire à la remise de documentations et d'informations, au prélèvement d'échantillons, à la saisie et à la mise sous séquestre de substances chimiques, à l'occasion de la recherche et constatation d'infractions. Ces mesures, menées par des personnes ayant la qualité d'officier de police judiciaire, relèvent du régime des perquisitions et saisies au sens du Code de procédure pénale. La personne qui en est l'objet ne peut s'y soustraire, que ces mesures soient imposées par l'officier de police judiciaire de sa propre autorité en cas d'infraction flagrante ou qu'elles soient effectuées au titre d'une commission rogatoire. Prévoir des sanctions administratives en cas d'obstacle à l'exécution de telles mesures pose des problèmes de nature fondamentale. En effet, la personne objet de l'amende administrative bénéficie d'un recours devant le juge administratif et peut, dans le cadre de ce recours, soulever la non-justification des mesures auxquelles elle se trouve soumise et mettre ainsi en cause indirectement la

procédure pénale. En d'autres termes, elle pourra avancer devant le juge administratif des motifs qui devraient normalement être invoqués dans le cadre d'un recours en annulation devant la chambre du conseil ou devant le juge du fond. Le juge administratif appelé à statuer sur le bien-fondé de l'amende sera amené à interférer dans la procédure pénale. Il est concevable que des sanctions pénales viennent sanctionner l'obstruction au déroulement de procédures administratives de contrôle, à l'instar de ce qui est prévu dans les dispositions combinées des articles 13 et 25 de la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail. Il est en revanche inadmissible d'interférer dans le déroulement normal d'une procédure menée au titre du Code de procédure pénale par des mesures de droit administratif. Le recours à des mesures pénales dans le cadre d'une procédure administrative est de nature à renforcer l'efficacité de celle-ci, alors que l'insertion de mesures administratives dans le déroulement d'une procédure pénale risque de porter atteinte à celle-ci. Enfin, la mise en place d'une sanction administrative excluant tout pouvoir de contrainte immédiat n'est pas de nature à atteindre l'objectif recherché, qui est de procéder aux constatations matérielles nécessaires dans des conditions rendant impossible toute destruction de preuves. Dans ces conditions, le Conseil d'État s'oppose formellement au dispositif sous examen pour incohérence du dispositif, source d'insécurité juridique.

En ce qui concerne l'introduction d'un recours en réformation à l'article 3*bis*, paragraphe 4, à insérer par l'article 3 de la loi en projet, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 2.

#### Article 4

En ce qui concerne la formation professionnelle spéciale visée au paragraphe 2, 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 au commentaire de l'article sous examen en introduisant la possibilité de dispenses individuelles dans la loi en projet.

#### Article 5

L'article sous examen prévoit des modalités de contrôle similaires à celles résultant de l'article 15, paragraphe 3, de la loi du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS. Toutefois, l'article sous examen vise indistinctement tous les « membres de la Police grand-ducale » sans distinguer entre ces membres. Il convient de réserver ces missions aux « membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire ». <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État du 12 juillet 2013 sur le projet de loi portant réorganisation de l'ILNAS : « [...] le paragraphe 2 se réfère également, à côté des « personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> », « aux fonctionnaires de la police grand-ducale » sans distinguer entre les fonctionnaires ayant le statut d'officier de police judiciaire, d'agent de police judiciaire ou de fonctionnaire civil de la police grand-ducale. C'est dire que l'ensemble du personnel fonctionnarisé de la police serait en fin de compte autorisé à effectuer les missions dont question au paragraphe sous examen, ce qui n'est pas voulu par les auteurs ni souhaitable au regard des considérations qui précèdent. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de considérer les seuls « fonctionnaires de la police grand-ducale visés à l'article 10 du Code d'instruction criminelle ». » (doc. parl. 6315<sup>5</sup>).

## Article 6

L'observation faite à l'endroit de l'article 5 vaut également à l'article sous examen.

## Article 7

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

En ce qui concerne les montants d'argent, chaque tranche de mille est à séparer par une espace insécable, pour écrire par exemple « 500 000 euros ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

## Article 2

Toute référence en cascade, c'est-à-dire tout renvoi à un texte qui se limite lui-même à renvoyer à un autre texte, est à proscrire. Partant, à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, que l'article sous revue entend modifier, il convient de viser expressément les articles concernés, et non de se limiter à renvoyer à leur énumération par un autre article.

À l'article 3, paragraphe 3, que l'article sous revue entend modifier, il convient, dans un souci d'harmonisation, d'écarter la formulation « Les décisions prises en vertu du présent article sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. » au bénéfice des termes « Les décisions prévues au présent article sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. ». Cette observation vaut également pour l'article 3*bis*, paragraphe 4, à insérer par l'article 3 de la loi en projet.

## Article 3

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

---

Voir également l'avis complémentaire du Conseil d'État du 9 octobre 2018 sur le projet de loi 1. relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers résultants de l'exposition aux rayonnements ionisants et à la sécurité des sources de rayonnements ionisants contre les actes de malveillance ; 2. relative à la gestion des déchets radioactifs, du transport de matières radioactives et de l'importation ; 3. portant modification de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé, p. 5 (doc. parl. 7172<sup>3</sup>).

Il convient de faire référence à « l'Administration de l'enregistrement, des domaines, et de la TVA » et non pas à « l'Administration de l'enregistrement et des domaines », dont la dénomination a été modifiée par la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

#### Article 4

Au point 3, il faut écrire :

« les termes « les fonctionnaires » sont remplacés par les termes « les personnes » ».

#### Article 5

Au paragraphe 3, points 1, 2 et 4, que l'article sous revue entend modifier, il convient d'écrire « telles quelles ou contenues » au féminin pluriel.

#### Article 6

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 2 relative à l'interdiction des références en cascade et demande de remplacer la formulation « auxquelles fait référence l'article 9 » par « visées à l'article 9 ».

#### Article 7

À l'article 9, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, que l'article sous revue entend modifier, il convient, lors de l'énumération des articles y visés, de remplacer la conjonction de coordination « et » par « ou », les éléments étant alternatifs et non cumulatifs.

En ce qui concerne le paragraphe 2, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc d'écrire :

« à l'article 4, paragraphes 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 7, 8, 9 et 10, aux articles 5 à 15, à l'article 37, paragraphe 6, aux articles 40, 41, 48 ou 49 du règlement CLP ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 15 février 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes