

Projet de loi

relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques

Avis du Conseil d'État

(22 juin 2021)

Par dépêche du 30 octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, les textes de la directive 2012/19/UE¹ et de la directive (UE) 2018/849² ainsi qu'un tableau comparatif.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 16 avril 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis remplace le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 relatif aux déchets d'équipements électriques et électroniques, lequel avait transposé la directive 2012/19/UE, et qui avait été pris en urgence. En sus de remplacer le règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2013, les auteurs intègrent encore les éléments de la directive (UE) 2018/849 pour ce qui est des dispositions concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

¹ Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

² Directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

Article 2

L'article sous revue énonce des définitions aux fins de la loi en projet.

Il est relevé que les points 6° et 7° du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue renvoient à des dispositions contenues dans des règlements grand-ducaux. 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. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de remplacer les renvois à ces dispositions en se référant de manière générale aux règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux.

Au paragraphe 1^{er}, point 16°, figure la définition de la notion de « producteur de produits » se référant à « tout producteur d'[équipements électriques et électroniques,] EEE au sens de l'article 4 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, [...] », en lieu et place de la définition de « producteur » retenue par la directive 2012/19/UE. Les auteurs de la loi sous avis expliquent que cette précision couvre « les personnes qui font concevoir ou fabriquer au Luxembourg des EEE et les commercialisent sous leur propre nom ou sous leur propre marque ».

Cette définition figurera, en effet, dans la teneur future de l'article 4 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Étant donné que le projet de loi n° 7659 visant à modifier la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit de préciser, dans pas moins de 39 points, les termes et notions essentielles utilisées dans cette loi, un renvoi à l'article 4 dans son intégralité risque de ne pas respecter l'exigence de précision imposée par le principe de la sécurité juridique, reconnu comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle³. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, de se référer précisément à la notion de « producteur de produits » telle que définie au point 29° du projet de loi précité, à savoir « toute personne physique ou morale établie ou non au Grand-Duché de Luxembourg qui, à titre professionnel, fabrique, remplit, vend ou importe, quelle que soit la technique de vente utilisée, y compris par le biais de contrats à distance tels que définis à l'article L.222-1 du Code de Consommation, et place sur le marché luxembourgeois des produits ».

Article 3

L'article sous examen autorise, à son paragraphe 1^{er}, qu'un règlement grand-ducal pourra modifier les annexes I, II, III, IV et V du texte de loi en projet, en fonction des modifications opérées par la législation européenne.

Il appelle plusieurs observations.

D'abord, le Conseil d'État demande de préciser qu'il s'agit des annexes « de la présente loi », pour les distinguer de celles visées au paragraphe 2 de l'article sous examen.

³ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

Ensuite, sur le fond, le Conseil d'État estime qu'en l'occurrence, le renvoi à un règlement grand-ducal pour modifier des annexes faisant partie intégrante d'un texte de loi, est à éviter. Il renvoie pour le surplus à son avis n° 50.524 du 4 avril 2014 sur le projet de loi modifiant 1) la loi modifiée du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ; 2) la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets⁴, dans lequel il avait critiqué une telle habilitation, au regard de l'article 4 de de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, en considérant que « [m]ême si, d'un point de vue juridique, une habilitation législative à l'effet de modifier, voire d'abroger par voie de règlement grand-ducal les annexes figurant dans la loi est concevable en dehors des matières réservées à la loi, le Conseil d'État s'est déjà exprimé à maintes reprises en défaveur d'une telle manière de faire.

En effet, soit les annexes revêtent une importance telle qu'il importe de les faire figurer dans la loi même, alors leur modification et leur abrogation devraient se faire par le seul législateur, soit ces annexes relèvent de par leur nature du domaine de l'exécution de la loi, [...]. » Si tel est le cas pour les annexes I, II, III, IV et V de la loi, le Conseil d'État recommande d'en faire abstraction dans la loi et de les arrêter par le seul pouvoir réglementaire.

Enfin, il tient à soulever la question de l'opportunité éventuelle de prévoir pour ces annexes une transposition dynamique qui est recommandée à chaque fois que les dispositions à transposer sont de nature technique et susceptibles d'être modifiées régulièrement. Les auteurs ont ainsi fait le choix d'une transposition dynamique pour les annexes de la directive 2012/19/UE visées au paragraphe 2 sans expliquer pourquoi ce choix n'a pas été retenu pour les annexes qui sont à la base des annexes I, II, III, IV et V de la loi en projet.

Article 4

L'article sous examen vise à transposer les dispositions de l'article 4 de la directive 2012/19/UE. Cet article vise ainsi la coopération entre les producteurs et les recycleurs que la directive encourage pour faciliter le réemploi, le démantèlement et la valorisation des EEE, composants et matériaux.

Il ajoute, au sein de l'alinéa 1^{er}, les exigences liées à la hiérarchie en matière de prévention et de gestion des déchets qui figure à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

Il intègre également la notion de « préparation à la réutilisation » qu'il est envisagé de faire figurer dans la nouvelle teneur de la loi précitée du 21 mars 2012 en lieu et place du terme actuel de « préparation au réemploi ».

Concernant l'emploi des termes « réutilisation » et « réemploi », le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.346 de ce jour sur le projet de loi visant à modifier la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, où il a fait observer « que les auteurs ont la même approche pour le concept de « préparation en vue du réemploi », que les auteurs entendent transposer en

⁴ Doc. parl. n° 6663³.

définissant d'abord le terme de « préparation à la réutilisation » au point 26°, ce qui les pousse ensuite à définir, au point 27°, le terme de « réutilisation ». Cette distinction entre le terme « réemploi » et la définition nouvelle proposée du terme « réutilisation » entend différencier deux catégories d'opérations applicables aux produits selon qu'ils sont ou non devenus des déchets au cours de leur cycle de vie. Il est toutefois donné à considérer que cette distinction n'est pas opérée dans le texte européen, et si elle était finalement retenue, il conviendrait d'en tenir compte dans tous les textes de transposition concernant le réemploi ou la réutilisation. » Cette observation vaut également pour les articles 6 à 15 de la loi en projet.

Article 5

Concernant la mention explicite de la « SuperDrecksKëscht » dans un texte de loi, le Conseil d'État renvoie à l'observation y relative faite dans le cadre de son avis n° 60.346 de ce jour précité, à savoir : « En ce qui concerne la référence nominative à la « SuperDrecksKëscht », le Conseil d'État rappelle que dans les textes législatifs et réglementaires, il faut absolument éviter de désigner nommément des personnes physiques ou morales de droit privé. En effet, la loi en projet risquerait de ne pas être applicable en cas d'intervention d'autres organismes dans la collecte des déchets problématiques. Le Conseil d'État suggère dès lors d'inclure, à chaque occurrence, une référence à la loi modifiée du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, ainsi qu'à d'éventuels autres organismes en charge de la collecte des déchets problématiques.⁵ »

Article 6

L'article sous avis prévoit des mesures de « réemploi » des EEE.

Le Conseil d'État relève que ni le commentaire, ni le tableau comparatif fourni par les auteurs ne précise à quelle disposition de la directive cet article se rattache, mais il est précisé au paragraphe 1^{er} de l'article en projet que le réemploi est lié à l'objectif de réduire au maximum la quantité de déchets d'équipements électriques et électroniques, un objectif que la directive 2012/19/UE assigne effectivement aux États membres à son article 5. Le terme « réemploi » est encore prévu à l'article 8 de cette directive, relatif au traitement approprié des EEE.

En ce qui concerne le stockage des données personnelles prévu au paragraphe 8, alinéa 4, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs ont opté pour une durée de conservation de cinq ans. En effet, le règlement général sur la protection des données⁶ exige que la durée de conservation des données soit limitée au strict minimum.

La disposition sous avis risquant d'être contraire au règlement général sur la protection des données, et à défaut d'explications quant à la justification

⁵ Voir avis n° 53.374 du Conseil d'État du 25 juin 2019 sur le projet de règlement grand-ducal précisant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

de la durée de conservation prévue, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des clarifications à cet égard.

Articles 7 à 15

Sans observation.

Article 16

L'article sous examen entend soumettre les producteurs de produits au régime de la responsabilité élargie des producteurs au sens de l'article 19 de la loi précitée du 21 mars 2012. Le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que cet article 19 est d'une imprécision telle qu'il risque d'exposer le producteur à l'arbitraire administratif. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.346 de ce jour précité⁷, dans lequel il a émis une opposition formelle à l'encontre de l'article précité.

Article 17

Sans observation.

Article 18

L'article 18 de la loi en projet vise à transposer les dispositions de l'article 17 de la directive 2012/19/UE, concernant la désignation d'un mandataire. D'un côté, le libellé proposé permet à un producteur établi dans un autre État membre et qui vend des équipements électriques et électroniques à un client au Luxembourg, de désigner une personne physique ou morale sur le territoire luxembourgeois qui est chargé d'assurer le respect des obligations qui incombent au producteur, et, d'un autre côté, il permet à un producteur établi au Luxembourg, qui vend des EEE par « communication à distance » directement à des utilisateurs dans un autre État membre, de désigner un tel mandataire dans ledit État membre.

L'ajout de la précision relative à la vente « par communication à distance » est susceptible de restreindre le champ d'application pourtant clairement établi par la directive qui dispose qu'il s'agit des producteurs établis au Grand-Duché qui vendent « des EEE dans un autre État membre dans lequel il [ce producteur] n'est pas établi ». Ainsi, dans le cadre de la directive, tombent sous la possibilité de désigner un mandataire toutes les ventes et non uniquement celles qui se font « par communication à distance ». Le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous avis pour transposition non conforme des termes de la directive. Par ailleurs, la disposition correspondante du règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2013 ne précise pas la modalité de vente et le commentaire des articles reste muet sur l'origine de cette modification.

Articles 19 à 23

Sans observation.

⁷ Voir avis n° 60.346 du Conseil d'État du 22 juin 2021 sur le projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, article 16.

Article 24

L'article 24 concerne les sanctions pénales et fixe des peines d'emprisonnement et des montants d'amende en s'inspirant des sanctions pénales prévues dans d'autres projets de loi en matière environnementale. Le dispositif sous avis appelle plusieurs observations.

En vertu de l'alinéa 1^{er}, la peine maximale d'emprisonnement sera de trois ans, et l'amende maximale sera de 750 000 euros. En effet, l'article 47, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 mars 2012, tel qu'il est proposé dans le cadre du projet de loi n° 7659, prévoit des fourchettes de peines et amendes similaires à celles prévues par l'article sous avis. Cela vaut également pour l'article 18 proposé dans le cadre du projet de loi n° 7699 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Au regard des fourchettes de huit jours à trois ans et de 251 à 750 000 euros, il convient de constater qu'elles s'appliquent à toute une série d'infractions de gravité différente. En application de ces fourchettes, le non respect des dispositions législatives en matière de sécurité en cas de remise sur le marché des EEE, d'une part, et le simple défaut d'information des acheteurs d'EEE des coûts de la collecte, du transport et du traitement et de l'élimination respectueux de l'environnement, d'autre part, peuvent se trouver sanctionnés de la même manière à hauteur de 3 ans d'emprisonnement et d'une amende de 750 000 euros. Or, les sanctions prises en vertu de l'article sous examen visent à transposer l'article 22 de la directive 2012/19/UE telle que modifiée, selon lequel « [l]es États membres établissent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. [...] ». Les sanctions prévues revêtent un caractère effectif et dissuasif. Se pose toutefois la question du respect du principe de proportionnalité, reconnu de surplus comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle⁸. En l'espèce, il convient de noter que les infractions énumérées revêtent une gravité différente à tel point que l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme proportionnée par rapport aux infractions de moindre gravité. De ce fait, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, 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 sanctionner⁹.

⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A-no 232 du 23 mars 2021).

⁹ En ce sens, voir l'avis du Conseil d'État du 5 février 2019 sur le 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, doc. parl. n° 7350², p. 4.

Article 25

L'article sous examen introduit la possibilité de former un recours en réformation.

Quant au délai de recours, le Conseil d'État préférerait de s'en tenir au délai de droit commun qui est de trois mois.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne l'emploi des termes « y compris », « tel que » ou « par exemple », le Conseil d'État signale que si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Lors des renvois il convient d'ajouter une virgule après le dernier élément du texte auquel il est renvoyé et l'intitulé de celui-ci, pour écrire à titre d'exemple « article 35, paragraphe 2, de la loi du 21 mars 2012 ».

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin, celui-ci est à écrire en caractères italiques.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir à la forme abrégée introduite par l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 4^o, en se référant systématiquement à la « loi du 21 mars 2012 », en faisant abstraction du terme « modifiée ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. À titre d'exemple, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de la directive 2012/19/UE « directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « directive 2012/19/UE précitée ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...) à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules (i), ii), iii), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément

commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Cette observation vaut plus particulièrement pour les articles 2, point 13°, 5, paragraphe 2, et 14, paragraphe 2, ainsi que pour les annexes.

Article 2

Au point 1°, il y a lieu de remplacer les termes « désigné ci-après par « le ministre » » par les termes « ci-après ~~le~~ « ministre » ».

Au point 4°, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « loi du 21 mars 2012 » [...] », étant donné que le terme « la » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Aux points 5° et 6°, le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et à remplacer par le terme « ou ».

Au point 8°, il y a lieu de se référer au « point 16° ».

Au point 10°, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire « 1 000 volts » et « 1 500 volts ».

Au point 12°, il y a lieu de faire abstraction de la forme « et/ou », qui est à remplacer par le terme « ou ».

Au point 13°, sous ii), le terme « et » *in fine* est à supprimer.

Au paragraphe 2, les termes « En outre, » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Article 5

Au paragraphe 2, lettre c), le recours à des parenthèses est à éviter. Les parenthèses peuvent être remplacées par des virgules. Par ailleurs, il convient d'écrire « centimètres » en toutes lettres.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les termes « des produits » sont à insérer après les termes « mettent à disposition ».

Article 25

À la première phrase, il convient d'écrire le terme « tribunal » avec une lettre initiale minuscule.

Annexe II

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz