

N° 5254⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage
des préparations dangereuses**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(30.3.2004)

Par dépêche en date du 10 décembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a transmis pour avis au Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Etaient joints au projet un exposé des motifs et un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de travail fut transmis au Conseil d'Etat en date du 29 décembre 2003, celui de la Chambre des employés privés en date du 7 janvier 2004, celui de la Chambre de commerce en date du 22 janvier 2004 et celui de la Chambre des métiers en date du 24 février 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis vise à transposer en droit national la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, qui abroge la directive 88/379/CEE.

La directive constate que, malgré les dispositions communautaires, les règles régissant certaines préparations dangereuses dans les Etats membres présentent de grandes disparités en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage et que ces disparités constituent une entrave aux échanges et créent des conditions inégales de concurrence et affectent donc directement le fonctionnement du marché intérieur.

La directive à transposer vise au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives:

- à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses
 - et
 - au rapprochement des dispositions particulières pour certaines préparations, qui peuvent présenter un danger, qu'elles soient ou non classées comme dangereuses au sens de la directive,
- lorsque ces préparations sont mises sur le marché des Etats membres.

La directive antérieure portant le numéro 88/379/CEE du Conseil du 7 juin 1988, au même intitulé, avait été modifiée à plusieurs reprises. Afin de clarifier la situation, le législateur communautaire a refondu cette directive à l'occasion des nouvelles modifications.

Les auteurs du projet prennent la même stratégie législative et proposent de remplacer purement et simplement la loi du 10 juillet 1995 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, qui est une transposition de la directive antérieure, par une nouvelle loi transposant la directive 1999/45/CE.

Le projet de loi sous avis est finalement une refonte de la loi préindiquée. Le texte du projet de loi est en fait une reproduction par adaptation aux dispositions de la directive, en remplaçant dans certains articles les autorités communautaires par les autorités nationales et en prévoyant des textes normatifs nationaux complémentaires.

En ce qui concerne le renvoi à 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, le Conseil d'Etat se demande s'il n'aurait pas été utile de fusionner cette loi avec le présent projet plutôt que de faire des renvois à cette loi et à ses annexes. En effet, ces renvois rendent la lecture du texte très opaque, car les annexes de la loi de 1994 et celles de la directive à transposer sont très similaires sans être identiques. Il semble trop facile au Conseil d'Etat de renvoyer la tâche d'un tel contrôle et d'une telle refonte de textes sur le professionnel et le justiciable par l'emploi de la réserve „sauf application des conditions spécifiques déterminées en vertu de la présente loi et de ses annexes“.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observation préliminaire

Le Conseil d'Etat rejoint l'avis de la Chambre de travail et demande aux auteurs de revoir leur copie afin d'éliminer toutes les fautes d'orthographe et de contrôler si leur version est fidèle à l'original.

Article 1er

Le Conseil d'Etat propose d'écrire à l'intitulé de l'article: „**Art. 1er.– Buts et champ d'application**“. Il y a lieu de préciser au deuxième alinéa du paragraphe 2 quel autre danger spécifique peut être considéré, en renvoyant, comme le fait d'ailleurs la directive, à l'article de référence.

Le texte de l'alinéa 2 se lira:

„Les dispositions particulières concernant l'emballage, l'étiquetage et les fiches de données de sécurité prévues aux articles 4 et 7 s'appliquent également aux préparations qui ne sont pas considérées comme dangereuses au sens de l'article 3, mais qui peuvent toutefois présenter un danger spécifique.“

A l'alinéa 3 de ce paragraphe, il propose de remplacer le début de phrase et de le lire comme suit:

„La présente loi s'applique aux produits phytopharmaceutiques.“

Il est en effet inutile de répéter l'intitulé de la loi. Il est superfétatoire de faire des réserves quant à une législation particulière dérogeant, ceci constituant un principe de droit.

Article 2

S'il est toujours utile de reprendre toutes les définitions d'une directive à transposer, une telle copie n'a cependant un sens que si les définitions sont nécessaires au texte.

Comme le texte du projet ne fait aucune référence à l'abréviation *sub h)* „EINECS“, le Conseil d'Etat propose de la supprimer. La définition *sub i)* sera à renuméroter, et par ailleurs à terminer par un point final.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Au deuxième alinéa de cet article, le verbe „vont“ est à remplacer par „peuvent“.

Article 5

Le Conseil d'Etat se demande si les mots „toutes les mesures nécessaires“ sont suffisants pour autoriser le ministre à prendre les mesures qui s'imposent et pour constituer une base légale à un règlement grand-ducal.

Comme le but est d'interdire la mise sur le marché de préparations qui ne sont pas conformes, le Conseil d'Etat propose de rédiger ce paragraphe 1er de la façon suivante:

„(1) Le ministre interdit la mise sur le marché des préparations sur lesquelles porte la présente loi si elles ne sont pas conformes à ses dispositions.“

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le texte du paragraphe 1er n'est pas normatif. Il est donc à supprimer.

Le Conseil d'Etat propose de préciser le moment de la fourniture de la fiche de données de sécurité. Ce moment peut être à la commande ou au plus tard au moment de la livraison. Ceci est important notamment en raison de la volonté des auteurs d'incriminer la violation de cette prescription.

En ce qui concerne le paragraphe „2.2“, une obligation de tenir le destinataire de la fiche de données de sécurité au courant de toute nouvelle information pertinente concernant la préparation dont il a connaissance est imposée au fabricant, à l'importateur concerné ou au distributeur. Comme la violation de cette prescription est incriminée dans l'article 17, il y a lieu de préciser quelle est la personne responsable, car les trois personnes énumérées ne doivent pas nécessairement être au courant de l'identité du destinataire de la fiche. Il semble en plus au Conseil d'Etat que cette information devra être communiquée avec une rapidité pour le moins proportionnelle à la gravité du danger reconnu.

Pour ce qui est de l'agencement inhabituel de cet article, le Conseil d'Etat suggère de prévoir un paragraphe 2, qui reprendrait d'abord le texte figurant actuellement sous „2.1.b)“, puis celui sous „2.1.a)“. Le paragraphe „2.2“ deviendrait le paragraphe 3.

Article 8

Cette transposition est conforme à l'article 15 de la directive.

Le Conseil d'Etat se demande cependant quelle serait la sanction encourue par la personne responsable de la mise sur le marché de la préparation au cas où elle ne transmettrait pas une décision ministérielle négative à chacun des Etats membres dans lesquels elle souhaite commercialiser le produit.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le projet de loi autorise le ministre à „désigner par règlement grand-ducal (...) le ou les organismes chargés de recevoir les informations“.

Il n'appartient pas au ministre du Travail et de l'Emploi de prendre un règlement grand-ducal. Comme il s'agit en l'espèce d'un texte non normatif, une simple désignation par le ministre est suffisante en l'occurrence.

Le projet de loi ne fixe pas de critères que cet ou ces organismes doivent remplir pour être chargés. Le Conseil d'Etat est d'avis que la fixation de tels critères est indispensable, vu qu'il s'agit aux termes de l'article 11(6) de la Constitution d'une matière réservée à la loi, afin de donner un cadre légal à de tels désignation ou refus de désignation. Il y a dès lors lieu d'énumérer les critères dans la loi même sous peine d'opposition formelle.

Articles 11 à 13

Sans observation, sauf qu'à l'instar de tous les autres articles du projet il y a lieu de compléter l'article 11 par un intitulé.

Article 14

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire quant à l'alinéa 1.

En ce qui concerne l'énumération d'autres agents que ceux de l'Administration des douanes et accises pour leur attribuer la qualité d'officier de police judiciaire, le Conseil d'Etat tient à rappeler la mise en garde suivante, émise dans son avis du 29 octobre 1996 au sujet du projet de loi sur les télécommunications à l'endroit de l'article 63:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or,

il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières: il faut également savoir selon quelles formes les infractions doivent être recherchées et les preuves rassemblées.“ (*Doc. parl. No 4134⁷, p. 37, sess. ord. 1996-1997*)

La Commission du travail et de l'emploi de la Chambre des députés s'est d'ailleurs ralliée à ce point de vue, formulé une nouvelle fois par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (*Doc. parl. No 4694¹², p. 10, sess. ord. 2002-2003*). Cette observation avait aussi déjà été formulée dans le cadre du premier projet de transposition de la directive 1999/45/CE (*Doc. parl. No 5027⁵, sess. ord. 2002-2003*).

Article 15

Il y a lieu de rectifier le numéro de l'article de référence à l'alinéa 1. Il y a lieu de lire „article 14“ et non „article 15“.

Cet article donne aux personnes visées à l'article 14, alinéa 1, droit d'accès aux installations, sites et moyens de transport qui servent à la production, à l'importation, à la commercialisation, au stockage et au transport de préparations visées par le projet de texte sous examen.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de faire abstraction de l'article sous examen pour autant que les auteurs du projet visent le cas de délit flagrant. Ces mesures relèvent en effet du droit commun en matière de flagrance (articles 30 à 44 du Code d'instruction criminelle).

Pour le cas où il ne s'agirait pas du délit flagrant, il faut que la loi au sens formel offre des garanties adéquates et suffisantes contre d'éventuels abus en matière de perquisitions et de saisies, les officiers de police judiciaire ne pouvant en aucun cas avoir pour compétence d'apprécier seuls l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur de telles opérations. Aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir notamment arrêts CEDH 25 février 1993 Aff. Crémieux c/ France; CEDH 16 décembre 1992 Aff. Niemietz c/ Allemagne; CEDH 16 avril 2002 Aff. Stés Colas et autres c/ France), il revient au législateur de prévoir soit l'établissement d'un mandat préalable par le juge judiciaire, auquel il incombe alors de vérifier si les mesures envisagées ne sont pas arbitraires ou disproportionnées, soit des restrictions et des conditions en veillant à ce que l'ingérence dans les droits du citoyen soit étroitement proportionnée au but légitime recherché. Le domicile ou les locaux d'une personne morale sont d'ailleurs assimilés à ceux d'une personne physique.

Le Conseil d'Etat doit par conséquent s'opposer formellement au texte du projet dans la mesure où il contrevient aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Article 16

Il y a tout d'abord lieu de remplacer le numéro de l'article de référence aux alinéas 1 et 2 par celui de l'article 14, alinéa 1.

L'énumération des prérogatives n'a de sens que si le Conseil d'Etat est suivi dans ses observations concernant la qualité d'officier de police judiciaire à attribuer à des personnes qui ne font pas partie de la Force publique ou des autorités judiciaires. En effet, les officiers de police judiciaire, membres de la Force publique et des autorités judiciaires, disposent de ces prérogatives dans le cadre de leur mission normale de recherche et de constatation des crimes et délits.

L'alinéa 2, qui prescrit une collaboration de la part des présumés propriétaires ou détenteurs de substances et préparations dangereuses, n'a pas prévu de sanction pour le cas contraire. La question concernant l'obligation de collaboration de personnes pour faire constater un délit à leur charge s'impose à cet endroit, notamment au vu de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

L'alinéa 3 est superfétatoire, alors qu'il s'agit de la règle normale pour les frais judiciaires.

Article 17

Le Conseil d'Etat se demande quelles sont les incriminations visées aux articles 3; 4; 5, paragraphe 3.

En ce qui concerne les articles 6, 7 et 11, les incriminations mériteraient d'être précisées.

Comme l'article 12 de la Constitution exige de préciser les cas qui donnent lieu à poursuite pénale, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte proposé.

Aux yeux du Conseil d'Etat, le respect de la mesure à prendre dans le cadre de l'article 12 mériterait aussi une incrimination.

Articles 18 et 19

Sans observation, sauf qu'à l'instar de tous les autres articles du projet il y a lieu de compléter l'article 19 par un intitulé.

Article 20

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'indication de l'abrogation des deux règlements grand-ducaux par le texte sous avis, alors qu'en raison du parallélisme des formes, il n'appartient pas à une loi d'abroger une norme hiérarchiquement inférieure. Le texte est donc à adapter en conséquence, l'intitulé de l'article pouvant être libellé comme suit: „*Disposition abrogatoire*“.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat approuve le projet sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

