

N° 6096⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 8 juillet 1986
portant réglementation de la mise sur le marché des détergents**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA GRANDE REGION ET DE LA POLICE**

(7.7.2010)

La Commission se compose de: M. Ali KAES, Président; M. Raymond WEYDERT, Rapporteur; MM. Fernand DIEDERICH, Emile EICHER, Fernand ETGEN, Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Claude HAAGEN, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Gilles ROTH et Jean-Paul SCHAAF, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région le 23 décembre 2009. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 18 février 2010.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 9 mars 2010.

Lors de la réunion du 6 mai 2010, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a désigné Monsieur Raymond Weydert comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Au cours de la réunion du 28 juin 2010, à la suite de la présentation du projet de loi, la Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat. Lors de cette même réunion, elle a adopté une série d'amendements.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 6 juillet 2010.

En date du 7 juillet 2010, la Commission parlementaire a analysé cet avis et adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Objet de la loi**

Le texte a pour objet de mettre le droit luxembourgeois en conformité avec la réglementation européenne sur les détergents.

Le règlement (CE) No 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents n'introduit pas une réglementation nouvelle dans le domaine des détergents, mais remplace essentiellement deux directives à caractère largement technique du début des années 70, dans le but de réunir leurs dispositions dans un seul texte „pour des raisons de clarté et d'efficacité“.

Ces directives avaient été mises en œuvre dans la législation luxembourgeoise, dont le dernier état est constitué par la loi modifiée du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des

détergents et le règlement grand-ducal du 9 juillet 1986 relatif à la biodégradabilité des agents de surface anioniques et non ioniques contenus dans les détergents. Les infractions à la loi et au règlement sont punies de peines pénales.

Le législateur luxembourgeois n'est pas intervenu suite à l'adoption du règlement (CE) No 648/2004. Le 5 mai 2008 la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre le Grand-Duché de Luxembourg pour ne pas avoir adopté de sanctions en application de l'article 18 du règlement (CE) No 648/2004. Cet article 18 impose aux Etats membres d'adopter „des sanctions dissuasives, efficaces et proportionnées, à appliquer en cas de violation“.

En date du 24 mars 2009, la Cour de justice des Communautés européennes a condamné le Luxembourg pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la réglementation européenne.

Le projet de loi portant modification de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents a donc pour objectif de se mettre en conformité avec l'arrêt de la Cour susmentionné.

2. La loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents

En juin 1986, la Chambre des Députés avait adopté le projet de loi portant réglementation de la mise sur le marché des détergents, qui avait comme objet la mise sur le marché luxembourgeois de produits détergents destinés aux opérations de lavage, rinçage et nettoyage. Jusqu'en 1986, le Luxembourg ne disposait pas d'une législation-cadre en matière de régime et de gestion des eaux. Le projet susmentionné constituait une loi spécifique, qui avait comme vocation de limiter la pollution du milieu naturel en général et la pollution des eaux en particulier, en légiférant sur la biodégradabilité des agents de surface et sur la teneur en phosphates des produits en question. En se prononçant en plus sur les conditions relatives à l'étiquetage des emballages, la loi de 1986 visait une plus grande sensibilisation et une meilleure information de l'utilisateur.

3. Le Règlement (CE) No 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents

Ce règlement permet une meilleure protection de l'environnement aquatique contre les tensioactifs présents dans les détergents et autres produits d'entretien. Les tensioactifs, aussi appelés agents de surface, sont présents dans les détergents et autres produits d'entretien pour réduire la tension superficielle des liquides et favoriser ainsi leur mouillage de surfaces pour en favoriser le nettoyage. La législation devient plus restrictive, puisqu'elle inclut tous les types de tensioactifs et impose aux détergents des méthodes d'essai plus strictes portant sur la biodégradabilité finale et non plus initiale.

Les consommateurs seront mieux protégés des substances parfumantes et des agents conservateurs qui sont présents dans les détergents et peuvent provoquer des allergies. Un étiquetage spécifique est introduit pour informer les consommateurs sur la présence de ce type de substances dans les détergents. Le règlement rend obligatoires les prescriptions de la recommandation 89/542/CEE de la Commission sur l'étiquetage de ces substances allergènes en les incorporant dans la nouvelle législation.

Pour les professionnels de la santé, il est possible d'obtenir une liste exhaustive des composants d'un détergent auprès d'un fabricant afin de pouvoir déterminer le lien de cause à effet entre l'allergie d'un patient et un produit présent dans un détergent.

Les fabricants doivent faire figurer sur l'étiquetage la liste de tous les composants énumérés dans l'ordre décroissant de leur concentration ainsi que l'adresse d'un site web où le consommateur peut obtenir la liste complète des composants. Toute substance allergisante doit être mentionnée dans l'étiquetage.

En outre, le présent règlement ajoute une méthode de contrôle supplémentaire pour les agents de surface faiblement solubles dans l'eau (modification de l'annexe III). Cette méthode répond à la norme ISO 10708: 1997 Qualité de l'eau – Evaluation en milieu aqueux de la biodégradabilité aérobie ultime des composés organiques.

Désormais, la législation sur les détergents s'applique à tous les types de détergents tensioactifs, y compris les assouplissants textiles et les produits pour lave-linge.

Le règlement sous rubrique élargit le champ d'application de la législation existante. Il abroge cinq directives sur la biodégradabilité des détergents tensioactifs (les directives 73/404/CEE, 73/405/CEE, 82/242/CEE, 82/243/CEE et 86/94/CEE) et la recommandation 89/542/CEE de la Commission relative à l'étiquetage des détergents.

Le règlement vise également à harmoniser de manière uniforme et simultanée la réglementation dans les Etats membres et à simplifier les futures adaptations.

*

III. AVIS ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

1. Le Conseil d'Etat

La Haute Corporation constate que les auteurs du projet sous rubrique ont opté pour une modification de la législation existante précitée de 1986. Aux yeux du Conseil d'Etat, il aurait été préférable d'abroger formellement la loi de 1986 et de la remplacer par un texte nouveau, eu égard au nombre important d'articles à modifier, voire à abroger.

Dans son avis du 9 mars 2010, le Conseil d'Etat s'oppose formellement sur la base de l'article 15 de la Constitution consacrant le principe de l'inviolabilité du domicile au maintien de l'article X du présent projet destiné à régler les perquisitions et les visites domiciliaires.

La Haute Corporation s'oppose encore formellement à l'article XIII du projet de loi qui prévoit d'abroger deux règlements grand-ducaux du 9 juillet 1986, alors que, vu la hiérarchie des normes, ces derniers devraient être abrogés par le pouvoir réglementaire.

La Commission parlementaire a décidé de suivre le Conseil d'Etat dans toutes ses observations.

Dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010, le Conseil d'Etat n'a pas de remarque à faire au sujet des amendements 1, 3 et 4. Quant à l'amendement 2 relatif à l'article IX (article X initial) du projet de loi, modifiant l'article 10 de la loi précitée de 1986, il insiste à ce que soit reprise pour le troisième alinéa du paragraphe 1er la formulation proposée par lui dans son avis du 23 septembre 2008 sur le projet de loi 5819 devenu la loi du 27 avril 2009 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances. Le libellé proposé est le suivant: „Les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question. Ils ont le droit d'accompagner les agents lors de la visite.“

La Commission parlementaire décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat, puisque la formulation proposée par celui-ci risque de ne pas répondre aux exigences du règlement (CE) No 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents, dont l'article 18 impose aux Etats membres d'adopter „des sanctions dissuasives, efficaces et disproportionnées, à appliquer en cas de violation“. Il convient d'éviter à risquer que la Commission européenne engage une nouvelle procédure d'infraction pour non-respect du droit communautaire, puisque le Grand-Duché de Luxembourg a déjà été condamné le 24 mars 2009 par la Cour de justice des Communautés européennes pour avoir manqué à ses obligations qui lui incombent en vertu de l'article 18 précité.

2. La Chambre de Commerce

Tout comme le Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce s'interroge sur le bon respect du parallélisme des formes pour l'abrogation des règlements grand-ducaux du 21 juillet 1976 et du 9 juillet 1986 par une loi.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques particulières à formuler et est en mesure d'approuver le projet de loi 6096.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Comme la Commission parlementaire décide de suivre les propositions du Conseil d'Etat, l'article I initial est supprimé et, par conséquent, les articles subséquents sont renumérotés.

Article I (initial)

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer cet article, alors qu'il ne contient pas de disposition à caractère normatif.

La Commission suit l'avis de la Haute Corporation.

Article I (article II initial)

La Commission reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Articles II à VIII (articles III à IX initiaux)

Pas d'observation particulière; aux articles III, IV, V et VIII le terme „supprimé“ est à remplacer par le terme „abrogé“, conformément à l'avis du Conseil d'Etat. Aux articles VI et VII, les articles 5 et 7 de la loi du 8 juillet 1986 sont complétés par leur intitulé.

Article IX (article X initial)

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat, qui s'oppose au maintien du texte initial „sur la base de l'article 15 de la Constitution consacrant le principe de l'inviolabilité du domicile“. La Haute Corporation souligne qu'„une visite domiciliaire, qu'elle concerne le domicile privé d'un particulier ou le siège ou les locaux professionnels d'un entrepreneur individuel ou d'une société, n'est possible que sur la base d'un mandat judiciaire“, et renvoie à son avis du 23 septembre 2008 relatif au projet de loi 5819 qui est devenu la loi du 27 avril 2009 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances.

En conséquence, la Commission reprend pour l'article IX, modifiant l'article 10 de la loi du 8 juillet 1986, la formulation de l'article 5 de la loi précitée du 27 avril 2009, complétée et adaptée conformément à la proposition du Conseil d'Etat faite dans son avis du 23 septembre 2008 (doc. parl. 5819⁵).

Article X (article XI initial)

Dans un souci de cohérence, le terme „personnes“ est à remplacer à l'article X, modifiant l'article 11 de la loi du 8 juillet 1986, par le terme „fonctionnaires“ proposé par le Conseil d'Etat dans son avis précité, afin d'utiliser la même terminologie. En conséquence, à la deuxième phrase du premier alinéa et à la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 8 juillet 1986, le mot „Elles“ est remplacé par le mot „Ils“.

Il convient encore de remplacer dans la partie de phrase „La deuxième phrase“ le terme „deuxième“ par le terme „troisième“.

Article XI (article XII initial)

Pas d'observation.

Article XIII (initial)

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat au vu du non-respect du parallélisme des formes en matière de hiérarchie des normes, cet article est supprimé.

*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 8 juillet 1986
portant réglementation de la mise sur le marché des détergents**

Art. I.– L'article 1er de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents est remplacé par le texte suivant:

„Art. 1. *Objet*

La présente loi a pour objet de compléter les dispositions du règlement (CE) No 648/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents.“

Art. II.– Le nouvel article 1bis intitulé „Autorité compétente“ reprend le libellé suivant:

„Le membre du gouvernement ayant la gestion de l'eau dans ses attributions exerce les attributions de l'autorité compétente aux fins de l'application du règlement (CE) No 648/2004 précité.“

Art. III.– L'article 2 est abrogé.

Art. IV.– L'article 3 est abrogé.

Art. V.– L'article 4 est abrogé.

Art. VI.– L'article 5 est remplacé par le libellé suivant:

„Art. 5. *Teneur maximale des détergents en phosphates*

Il est interdit de mettre sur le marché des détergents dont la teneur en phosphates dépasse un taux à fixer par règlement grand-ducal. Ce même règlement déterminera les méthodes de mesure et de contrôle de la teneur en phosphates et précisera les dates à partir desquelles s'appliquent l'interdiction prévue au présent article.“

Art. VII.– L'article 7 est remplacé par le libellé suivant:

„Art. 7. *Conditions relatives à l'étiquetage des emballages*

Les dispositions en matière d'étiquetage reprises à l'article 11 du règlement (CE) No 648/2004 précité doivent obligatoirement être rédigées en une des langues française, allemande ou luxembourgeoise.“

Art. VIII.– L'article 8 est abrogé.

Art. IX.– L'article 10 est modifié comme suit:

„Art. 10. *Pouvoirs de contrôle*

(1) Les membres de la Police grand-ducale et les fonctionnaires visés à l'article 9 ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport dans lesquels les produits visés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité sont fabriqués, détenus, déposés, exposés en vente, vendus et distribués.

Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi et à ses règlements d'exécution, dans les lieux visés ci-dessus.

Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

(2) Les dispositions du paragraphe 1er ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 9, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.“

Art. X.– L'article 11 est modifié comme suit:

Le premier alinéa de l'article 11 est modifié comme suit:

„Les fonctionnaires visés à l'article 9 peuvent exiger la production de toutes les écritures, de tous les registres et documents commerciaux et techniques relatifs aux produits mentionnés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité. Ils peuvent en outre prélever à leur choix des échantillons, aux fins d'examen ou d'analyse, de ces produits ainsi que des matières utilisées dans leur fabrication.“

La troisième phrase du deuxième alinéa est modifiée comme suit:

„Ils peuvent saisir et au besoin mettre sous séquestre les produits visés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité ainsi que les matières employées dans leur fabrication de même que les écritures et documents les concernant.“

Art. XI.– A la suite du premier alinéa de l'article 12, il est ajouté un nouvel alinéa 2, libellé comme suit:

„Sont punies des mêmes peines les infractions aux articles 9 et 11, paragraphes 2, 3 et 4 du règlement (CE) No 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents.“

Luxembourg, le 7 juillet 2010

Le Rapporteur,
Raymond WEYDERT

Le Président,
Ali KAES

Annexe: Texte coordonné de la loi modifiée du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents

*

LOI DU 8 JUILLET 1986 **portant réglementation de la mise sur le marché des détergents**

Art. 1er. *Objet*

La présente loi a pour objet de compléter les dispositions du règlement (CE) No 648/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents.

Art. 1bis. *Autorité compétente*

Le membre du gouvernement ayant la gestion de l'eau dans ses attributions exerce les attributions de l'autorité compétente aux fins de l'application du règlement (CE) No 648/2004 précité.

Art. 2. *Définitions*

Abrogé

Art. 3. *Principe*

Abrogé

Art. 4. *Biodégradabilité des agents de surfaces contenus dans les détergents*

Abrogé

Art. 5. *Teneur maximale des détergents en phosphates*

Il est interdit de mettre sur le marché des détergents dont la teneur en phosphates dépasse un taux à fixer par règlement grand-ducal. Ce même règlement déterminera les méthodes de mesure et de contrôle de la teneur en phosphates et précisera les dates à partir desquelles s'appliquent l'interdiction prévue au présent article.

Art. 6. Organismes agréés pour l'analyse du taux de la biodégradabilité des agents de surface et de la teneur en phosphates

Au sens de la présente loi, sont habilités à effectuer les analyses du taux de biodégradabilité des agents de surface ou de la teneur en phosphates l'Administration de la gestion de l'eau et tout autre organisme agréé à cet effet par arrêté du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau.

Art. 7. Conditions relatives à l'étiquetage des emballages

Les dispositions en matière d'étiquetage reprises à l'article 11 du règlement (CE) No 648/2004 précité doivent obligatoirement être rédigées en une des langues française, allemande ou luxembourgeoise.

Art. 8. Obligations pour les exploitants d'un réseau de distribution d'eau

Abrogé

Art. 9. Constatation des infractions

Les infractions à la présente loi et aux règlements pris pour son exécution sont recherchées et constatées par les officiers de police judiciaire, les agents de la Police grand-ducale, les fonctionnaires de l'Administration de la gestion de l'eau ainsi que par les fonctionnaires de la douane. Dans l'accomplissement de leurs fonctions relatives à la présente loi, les experts et agents ainsi désignés ont la qualité d'officier de police judiciaire. Leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile, siégeant en matière civile, le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité“. L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

Les procès-verbaux rédigés par les personnes visées au présent article font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 10. Pouvoirs de contrôle

(1) Les membres de la Police grand-ducale et les fonctionnaires visés à l'article 9 ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport dans lesquels les produits visés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité sont fabriqués, détenus, déposés, exposés en vente, vendus et distribués.

Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi et à ses règlements d'exécution, dans les lieux visés ci-dessus.

Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

(2) Les dispositions du paragraphe 1er ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale ou agents au sens de l'article 9, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

Art. 11. Prérogatives des personnes chargées du contrôle

Les fonctionnaires visés à l'article 9 peuvent exiger la production de toutes les écritures, de tous les registres et documents commerciaux et techniques relatifs aux produits mentionnés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité. Ils peuvent en outre prélever à leur choix des échantillons, aux fins d'examen ou d'analyse, de ces produits ainsi que des matières utilisées dans leur fabrication.

Les échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise au propriétaire ou détenteur quelconque, à moins que celui-ci n'y renonce expressément. Ils peuvent saisir et au besoin mettre sous séquestre les produits visés à l'article 1er du règlement (CE) No 648/2004 précité ainsi que les matières employées dans leur fabrication de même que les écritures et documents les concernant. Les opérations dont il est question au présent article ne peuvent se dérouler qu'en présence des intéressés ou ceux-ci dûment appelés.

Les producteurs, fabricants, importateurs, commerçants, vendeurs, transporteurs, propriétaires ou détenteurs quelconques, qui sont concernés par les mesures effectuées au titre des alinéas qui précèdent sont tenus, à la réquisition des personnes chargées du contrôle, de faciliter les opérations auxquelles celles-ci procèdent en vertu de la présente loi.

En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont mis à charge du prévenu. Dans tous les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat.

Art. 12. Dispositions pénales

Sous réserve de l'application des peines plus graves prévues par d'autres lois, les infractions aux dispositions de la présente loi et à ses règlements d'exécution, sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 12.500 euros ou d'une de ces peines seulement.

Sont punies des mêmes peines les infractions aux articles 9 et 11, paragraphes 2, 3 et 4 du règlement (CE) No 648/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif aux détergents.

Les dispositions du livre 1er du Code pénal ainsi que celles des articles 130-1 à 132-1 du Code d'instruction criminelle sont applicables à ces infractions.

En cas de récidive dans le délai de deux ans après une condamnation définitive du chef d'infraction à la présente loi ou aux règlements pris pour son application, les peines prévues à l'alinéa 1er du présent article peuvent être portées au double du maximum.

Art. 13. Dispositions finales

Le règlement grand-ducal du 21 juillet 1976 relatif aux détergents est abrogé. Il reste applicable aux infractions commises sous son empire.