

N° 6241^A**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**portant exécution et sanction du règlement (CE) No 1005/2009 du
Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif
à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone**

* * *

ADDENDUM AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(17.12.2010)

Par dépêche en date du 9 juin 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat un projet de loi portant exécution et sanction du règlement (CE) No 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les textes des règlements (CE) No 1005/2009, (CE) No 842/2006, ainsi que dix règlements communautaires connexes.

Sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches en date du 15 juillet 2010, l'avis de la Chambre des salariés, en date du 12 août 2010, l'avis de la Chambre de commerce, et en date du 17 septembre 2010, l'avis de la Chambre des métiers.

Le Conseil d'Etat rappelle que, conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, une fiche financière doit être jointe au dépôt de tout projet de loi ayant un impact sur le budget de l'Etat. En l'occurrence, le projet de loi prévoit l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure. Le Conseil d'Etat ignore si du fait des nouvelles compétences dévolues à l'Inspection du travail et des mines, à l'Administration des douanes et accises et à la Police grand-ducale d'autres frais s'en déduiront à charge du budget. Il estime qu'en tout cas la production d'une fiche financière est requise.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le règlement No 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, qui abroge le règlement No 2037/2000 réglant jusque-là la problématique de la protection de la couche d'ozone, retient qu'„il est manifeste que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont présentes en moins grandes concentrations dans l'atmosphère, et les premiers signes d'une reconstitution de l'ozone stratosphérique ont été observés. Toutefois, d'après les prévisions, la reconstitution de la couche d'ozone à son niveau de concentration d'avant 1980 n'interviendra pas avant le milieu du XXIème siècle“ (considérant No 2).

Consciente de ses responsabilités environnementales et des engagements pris au niveau international en devenant partie à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, l'Union européenne a adopté le prédit règlement en y énonçant „les règles relatives à la production, à l'importation, à l'exportation, à la mise sur le marché, à l'utilisation, à la récupération, au recyclage, à la régénération et à la destruction des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ainsi qu'aux informations à communiquer sur ces substances, et à l'importation, à l'exportation, à la mise sur le marché et à l'utilisation de produits et équipements qui contiennent ces substances ou qui en sont tributaires“ (article 1er du règlement communautaire).

De son côté, les autorités gouvernementales, conformément à leurs engagements communautaires, ont soumis à l'avis du Conseil d'Etat le présent projet de loi, qui exécute l'article 29 dudit règlement communautaire aux termes duquel „les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour en assurer la mise en oeuvre. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives“. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie aussi à l'article 28 du même règlement prévoyant les inspections à effectuer par les autorités nationales.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat est d'accord que la compétence d'exécution du règlement communautaire soit attribuée au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Article 2

De l'avis du Conseil d'Etat, il suffit de prévoir que dans le contexte de la présente loi, l'entreprise visée par le règlement communautaire No 1005/2009 dispose de la certification visée dans le projet de loi portant exécution et sanction de certains règlements communautaires relatifs aux installations contenant certains gaz à effet de serre fluorés. En effet, le Conseil d'Etat s'oppose à l'utilisation du terme „ou“ dans le contexte donné, alors que le règlement communautaire s'adresse aux entreprises et non à son personnel. Il renvoie à titre d'exemple à l'article 27 fixant les „informations à communiquer par les entreprises“ à la Commission européenne.

Article 3

Le Conseil d'Etat propose de rédiger la disposition sous avis comme suit, afin d'éviter l'emploi de l'expression „règlement grand-ducal“ au pluriel:

„Art. 3. L'organisation d'un système de contrôle périodique des installations de réfrigération, de climatisation, des pompes à chaleur et des systèmes fixes de protection contre l'incendie sont fixés par règlement grand-ducal.“

Article 4

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige, afin de suffire au principe de la légalité des peines, de ne pas limiter le renvoi au règlement communautaire, mais de faire le renvoi aux dispositions précisément soumises à des sanctions pénales tout en maintenant le renvoi à l'article 5 (et non aux articles 2 et 3) du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles se borne à déclarer que les articles 4 à 8 du projet de loi sont „des dispositions standard dans la législation environnementale“. Or, il doute que l'article 4, paragraphe 1er permettant au ministre d'impartir un délai inférieur ou égal à deux ans soit conforme à toutes les dispositions du règlement communautaire. Il rappelle que le règlement est d'application depuis le 1er janvier 2010. Dès lors, tout en comprenant le souci du ministre de vouloir accorder un certain délai pour permettre à l'entreprise de se mettre en conformité, et tout en considérant le renvoi implicite à l'article 27 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, la faculté accordée au ministre risque d'encourir la sanction des juridictions administratives. En effet, tantôt cette limitation de durée sera trop stricte, lorsqu'il s'agira par exemple d'une situation visée par l'article 11, paragraphe 1er, sous a) du règlement communautaire, tantôt elle sera trop large en considérant par exemple l'article 5, paragraphes 1er et 2. La possibilité pour le ministre d'accorder un délai pour la mise en conformité sera limitée par les dates limites pour les applications existantes ou par les délais à respecter pour les nouvelles applications qui sont tous prévus dans le règlement communautaire ou ses annexes. Le Conseil d'Etat exige dès lors la suppression de cette partie de la disposition.

A la lumière de ses observations sous l'article 2, et à la lumière du règlement communautaire, il demande également que les termes „le personnel ou“ soient supprimés.

Article 5

Etant donné que l'article 1er de la loi en projet renvoie exclusivement à un règlement communautaire, il y a lieu d'écrire „au règlement visé à l'article 1er“ à l'article 5, alinéa 1.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se doit encore de renvoyer à ses avis émis notamment dans le contexte des projets de loi relatifs à la commercialisation des produits du phoque (*doc. parl. No 6192*), et celui relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (REACH) (*doc. parl. No 5819*) pour émettre ses réserves les plus vives concernant le foisonnement de prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Dès lors, le Conseil d'Etat exige que la disposition sous avis soit rédigée de la façon suivante:

„**Art. 5.** (1) Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs-techniciens de l'Administration de l'environnement, le directeur, le directeur adjoint et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs-techniciens de l'Inspection du travail et des mines, le directeur, le directeur adjoint, les fonctionnaires de la carrière des médecins, des pharmaciens et des ingénieurs de la Direction de la santé et du Laboratoire national de santé ainsi que le directeur, le directeur adjoint et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs-techniciens de l'Administration de la gestion de l'eau peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

(2) Les fonctionnaires visés au paragraphe 1er doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg le serment suivant:

„Je jure de remplir mes fonctions avec intégralité, exactitude et impartialité.“

L'article 458 du Code pénal est applicable.“

Article 6

Afin de garder la concordance des textes nationaux existants en matière de pouvoirs de contrôle accordés aux fonctionnaires pour rechercher les infractions, et afin de se conformer à la jurisprudence dégagée par la Cour européenne des droits de l'Homme, le Conseil d'Etat demande que le texte sous avis soit rédigé de la façon suivante:

„**Art. 4.** (1) Les membres de la Police grand-ducale et les fonctionnaires visés à l'article 5 (selon le Conseil d'Etat) peuvent accéder de jour et de nuit aux installations, locaux, terrains, aménagements et moyens de transport soumis à la présente loi et aux règlements pris en son exécution, s'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution.

Les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question.

(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 3 (selon le Conseil d'Etat), agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

(3) Dans l'exercice des attributions prévues aux paragraphes 1er et 2, les fonctionnaires concernés sont autorisés:

- a) à procéder ou à faire procéder à des essais d'appareils ou de dispositifs provoquant ou susceptibles de provoquer des pollutions ou destinés à les combattre;
- b) à recevoir communication de tous livres, registres et fichiers relatifs aux substances, préparations et articles visés par la présente loi et à en prendre copie;

- c) à prélever ou à faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons de produits, matières, substances, préparations et articles fabriqués, utilisés, manipulés, stockés, déposés ou extraits qui sont visés par le règlement (CE) No 1907/2006 précité. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise au fournisseur ou au destinataire de la substance, de la préparation ou de l'article qui a fait l'objet du contrôle effectué, à moins que celui-ci n'y renonce expressément ou que des raisons techniques ne s'y opposent;
- d) à saisir et, au besoin, à mettre sous scellés les substances, préparations et articles visés par la présente loi ainsi que les livres, registres et fichiers y relatifs.

(4) Tout fournisseur ou destinataire de substances, préparations et articles faisant l'objet des mesures prévues au paragraphe 3 ainsi que les personnes qui les remplacent sont tenus, à la réquisition des fonctionnaires chargés de ces mesures, de faciliter les opérations auxquelles ceux-ci procèdent.

Les personnes visées à l'alinéa qui précède peuvent assister à ces opérations.

(5) Il est dressé procès-verbal des constatations et opérations.

(6) Les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont compris dans les frais de justice dont ils suivent le sort."

Articles 7 à 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations préalables en rappelant l'exigence d'une fiche financière à annexer au présent projet de loi.

Article 11

Le Conseil d'Etat estime que l'intitulé abrégé proposé dénature l'objet du texte sous avis, et il demande dès lors d'en faire abstraction. L'article 11 est partant à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 décembre 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER