

- Objet :**
- 1) Projet de loi n°6689**
 - a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) n°528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides,**
 - b) abrogeant la loi modifiée du 24 décembre 2002 relative aux produits biocides,**
 - 2) Projet de règlement grand-ducal déterminant les redevances de traitement en matière de produits biocides;**
 - 3) Projet de règlement grand-ducal déterminant les catégories d'utilisateurs de produits biocides. (4254SMI)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(25 avril 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de prendre les mesures nationales d'exécution exigées par le règlement (UE) n°528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides (ci-après le « Règlement ») d'une part, et d'abroger et de remplacer la loi modifiée du 24 décembre 2002 relative aux produits biocides, d'autre part.

Les projets de règlements grand-ducaux annexés au projet de loi ont respectivement pour objet (i) de déterminer les montants et les modalités de recouvrement de redevances de traitement instaurées par le projet de loi sous avis, et (ii) de déterminer les catégories d'utilisateurs de produits biocides différenciées en fonction des risques respectifs.

I) Quant au projet de loi

Considérations générales

On entend par produit biocide « *toute substance ou tout mélange, sous la forme dans laquelle il est livré à l'utilisateur, constitué d'une ou plusieurs substances actives, en contenant ou en générant, qui est destiné à détruire, repousser ou rendre inoffensifs les organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre de toute autre manière par une action autre qu'une simple action physique ou mécanique*¹ ».

Les produits biocides sont donc nécessaires pour lutter contre les organismes nuisibles pour la santé humaine ou animale et les organismes qui endommagent les matériaux naturels ou manufacturés.

Malgré leur utilité évidente, les produits biocides peuvent également faire peser des risques divers sur les êtres humains, les animaux, et l'environnement en raison notamment

¹ Article 3 paragraphe 1. a) du Règlement.

de leurs propriétés intrinsèques, et des usages qui y sont associés, de sorte qu'un encadrement législatif particulièrement rigoureux concernant la mise sur le marché et l'utilisation de tels produits est indispensable.

Les produits biocides sont actuellement régis en droit national par la loi modifiée du 24 décembre 2002 relative aux produits biocides ayant transposé la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché de produits biocides.

Le Règlement, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2013, a abrogé et remplacé la directive 98/8/CE avec pour but d'améliorer la libre circulation des produits biocides dans l'Union européenne tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement.

Dans cette optique le Règlement a notamment :

- renforcé et réorganisé la procédure d'autorisation des produits biocides utilisés et mis sur le marché dans l'Union européenne,
- réaffirmé le principe de précaution afin de garantir que la fabrication et la mise à disposition sur le marché de substances actives et de produits biocides n'aient pas d'effets nocifs sur la santé humaine, animale ou d'incidences inacceptables pour l'environnement,
- mis en place une procédure de reconnaissance mutuelle des autorisations de produit biocide à l'intérieur de l'Union européenne,
- introduit la possibilité de demander une autorisation de produit biocide valable pour toute l'Union européenne,
- introduit un contrôle renforcé des produits importés traités à partir de produits biocides non-autorisés au sein de l'Union européenne.

La forme du règlement communautaire a été choisie pour remplacer la directive 98/8/CE alors que cet instrument juridique permet de fixer des règles claires, précises et directement applicables dans tous les Etats membres, garantissant ainsi une mise en œuvre simultanée et harmonisée des nouvelles dispositions dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le projet de loi sous avis se limite par conséquent à prendre certaines mesures nationales d'exécution exigées par le Règlement sans reprendre l'ensemble des dispositions de ce dernier alors qu'elles sont directement applicables dans notre ordre juridique interne depuis le 1^{er} septembre 2013.

Le présent projet de loi procède ainsi à la désignation du membre du gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions en tant qu'autorité nationale compétente aux termes du Règlement, définit le système des redevances de traitement, détermine le régime de recherche et de constatation des infractions ainsi que les sanctions pénales et administratives encourues en cas de manquement.

Parallèlement à ces mesures nationales d'exécution prévues par le Règlement, le projet de loi introduit également certaines dispositions indépendantes du Règlement ayant notamment trait à l'obligation d'enregistrement des fabricants de substances actives, de produits biocides et d'articles traités et des vendeurs de biocides potentiellement « dangereux » dès lors qu'ils exercent leur activité au Luxembourg.

La Chambre de Commerce approuve dans leur ensemble les dispositions du projet de loi sous avis alors qu'elles permettront une exécution conforme du Règlement,

contribuant ainsi à une meilleure protection de la santé publique et de l'environnement contre les nuisances possibles des produits biocides, sous réserve toutefois des quelques commentaires formulés ci-après.

En outre, la Chambre de Commerce regrette le retard dans la mise en œuvre de ces mesures alors que les dispositions du Règlement sont directement applicables depuis le 1^{er} septembre 2013.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3

L'article 3 du projet de loi sous avis prévoit l'obligation pour les fabricants de substances actives, de produits biocides et d'articles traités et les vendeurs de biocides potentiellement « *dangereux* » exerçant au Luxembourg, de s'enregistrer auprès du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions en indiquant les coordonnées de leurs locaux.

La Chambre de Commerce relève que cette disposition est indépendante du Règlement et qu'une période transitoire de six mois est accordée aux fabricants et vendeurs d'ores et déjà en activité afin de s'enregistrer.

La Chambre de Commerce approuve l'introduction de cette obligation d'enregistrement alors qu'elle devrait permettre une meilleure organisation et planification des contrôles au niveau national.

Concernant l'article 7

L'article 7 du projet de loi sous avis fixe, conformément aux dispositions de l'article 80 paragraphe 2 du Règlement, le montant des redevances de traitement des demandes d'autorisation à percevoir par l'Etat.

Le Règlement prévoit que « *les redevances sont fixées à un niveau qui permet de garantir que les recettes qui en proviennent sont, en principe, suffisantes pour couvrir les coûts des services fournis et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour couvrir ces coûts* »².

Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et de permettre une application uniforme de cette disposition dans les Etats membres, le Règlement a établi des principes communs applicables aux redevances, dont notamment la nécessité de tenir compte des besoins particuliers des PME.

Dans la mesure où les redevances peuvent se cumuler pour un seul produit, l'article 7 du projet de loi sous avis fixe des montants maximaux pour les redevances. Ces montants maximaux sont de 300.000.-€ pour les demandes liées aux produits biocides et de 400.000.-€ par type de produit pour les demandes liées aux substances actives biocides.

En exécution de l'article 7 précité et sur base des principes directeurs énoncés par le Règlement³ et la Commission européenne⁴, le projet de règlement grand-ducal déterminant

² Article 80 paragraphe 3 a) du Règlement.

³ Article 80 paragraphe 3 du Règlement.

⁴ Commission européenne, "Guidance for a harmonised structure of fees".

les redevances de traitement en matière de produits biocides, annexé au projet de loi sous avis, fixe ainsi les montants des redevances à acquitter en fonction de l'objet de la demande.

Le montant des redevances pourra cependant être diminué, le demandeur ayant obtenu le statut de PME par l'Agence européenne des produits chimiques pouvant demander une réduction de la redevance de traitement pouvant atteindre jusqu'à 60% selon le projet de règlement grand-ducal déterminant les redevances de traitement en matière de produits biocides annexé au projet de loi sous avis.

Concernant la détermination du statut de PME, les auteurs se réfèrent au règlement d'exécution (UE) n°564/2013 de la Commission du 18 juin 2013 relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du Règlement.

Le règlement (UE) n°564/2013 qui prévoit en son article 6 la possibilité de reconnaissance du statut de PME et par voie de conséquence la réduction de la redevance à payer à l'Agence européenne des produits chimiques, renvoie pour la détermination du statut de PME à la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises⁵.

Aux termes de cette recommandation 2003/361/CE de la Commission :

- (i) constitue une micro-entreprise, toute entreprise occupant moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros,
- (ii) constitue une petite entreprise, toute entreprise occupant moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros,
- (iii) constitue une moyenne entreprise, toute entreprise occupant moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel est inférieur à 43 millions d'euros.

La Chambre de Commerce approuve la mise en place de telles redevances de manière à ce que les contrôles nécessaires à la délivrance de toute autorisation de mise sur le marché ne devraient aucunement grever les finances publiques.

Toutefois, si elle comprend la volonté d'adapter le montant des redevances en fonction du statut de l'entreprise, la Chambre de Commerce se demande si une telle pratique, qui peut aller jusqu'à accorder une réduction de 60% du montant de la redevance, n'est pas susceptible de fausser la concurrence en accordant un avantage concurrentiel certain aux PME, et si cette façon de procéder n'est pas contradictoire avec l'affirmation par le Règlement⁶ du principe selon lequel les redevances doivent être fixées à un niveau couvrant la totalité des coûts des services fournis.

Concernant l'article 9

L'article 9 du projet de loi concerne les mesures administratives que peut être amené à prendre le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions en cas de non-respect des dispositions du projet de loi ou du Règlement. Ces mesures peuvent notamment consister dans la détermination d'un délai de mise en conformité, la suspension provisoire de l'activité ou la fermeture de l'installation, la suspension de la mise à disposition sur le marché ou l'interdiction d'utilisation des substances concernées.

⁵ Article 2 de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 06 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

⁶ Article 80 paragraphe 3 a) du Règlement.

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce se demande si le libellé du paragraphe 1^{er} du présent article prévoyant que « *en cas de non-respect des prescriptions de l'article 13, le ministre peut :* » n'est pas susceptible d'engendrer des difficultés d'exécution de cette disposition.

En effet, l'article 13 du projet de loi sous avis ne fait que prévoir les sanctions pénales encourues en cas de manquements à différentes dispositions du projet de loi et du Règlement, de sorte que la Chambre de Commerce voit difficilement comment un non-respect des prescriptions de cet article pourrait être caractérisé et sanctionné par une éventuelle mesure administrative.

De l'avis de la Chambre de Commerce l'expression « *non-respect des prescriptions de l'article 13* » apparaît dès lors inadéquate de sorte qu'elle suggère de modifier le libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 9 du projet de loi comme suit : « ***dans les cas visés à l'article 13, le ministre peut :*** ».

En outre, la Chambre de Commerce relève que le paragraphe 3 de l'article 9 du projet de loi sous avis prévoit la possibilité pour tout intéressé ainsi que pour les associations d'importance nationale agréées par le Ministre, de demander l'application de telles mesures.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne détaille pas plus amplement la manière dont seront traitées de telles demandes émanant de tiers ou d'associations.

En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, il apparaît essentiel en pareille hypothèse que le professionnel concerné soit, au préalable à toute décision, entendu en ses explications, ceci afin d'éviter les demandes arbitraires et préserver les droits des professionnels concernés.

Concernant l'article 14

L'article 14 du présent projet de loi fixe à quarante jours le délai pour introduire un recours devant le tribunal administratif à l'encontre des mesures prises par le Ministre.

La Chambre de Commerce réitère, à l'instar du Conseil d'Etat, les observations d'ores et déjà formulées à l'égard de la diminution du délai normal pour introduire un recours administratif à l'encontre d'une mesure administrative prononcée par l'autorité nationale compétente⁷.

La Chambre de Commerce s'interroge en effet sur la nécessité de déroger en la matière aux règles du droit commun du contentieux administratif fixant à trois mois le délai pour introduire un recours à l'encontre de toute décision administrative.

De l'avis de la Chambre de Commerce, l'instauration d'un délai de trois mois pour agir à l'encontre des décisions du Ministre permettrait de mieux préserver le droit de ses ressortissants à assurer une défense efficace de leurs droits et éviterait le développement d'une certaine insécurité juridique engendrée par la prolifération des délais spéciaux pour agir à l'encontre de décisions administratives.

⁷ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 13 mai 2013 et du Conseil d'Etat du 20 mai 2014 relatifs au projet de loi concernant la mise en application du règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux.

II) Quant aux projets de règlements grand-ducaux

A) Quant au projet de règlement grand-ducal déterminant les redevances de traitement en matière de produits biocides

Ledit projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer les montants respectifs des redevances de traitement à acquitter aux fins des procédures prévues par le Règlement.

Une réduction de la redevance pourra être accordée au demandeur ayant obtenu le statut de PME par l'Agence européenne des produits chimiques, cette réduction variant de 20 à 60 % selon que le demandeur bénéficie du statut de micro, petite ou moyenne entreprise.

Concernant le montant des réductions accordées, la Chambre de Commerce renvoie aux observations formulées au commentaire de l'article 7 du projet de loi sous avis.

B) Quant au projet de règlement grand-ducal déterminant les catégories d'utilisateurs de produits biocides

Ledit projet de règlement grand-ducal a pour objet de différencier les utilisateurs de produits biocides conformément aux prescriptions du Règlement.

Le projet de règlement grand-ducal opte pour une classification des utilisateurs de produits biocides en trois catégories : l'utilisateur professionnel, l'utilisateur professionnel qualifié et l'utilisateur amateur.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs de ce projet de règlement grand-ducal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord avec le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SMI/DJI