

N° 6315⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013

PROJET DE LOI

- portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et portant organisation du cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits,
- modifiant
 - la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures,
 - la loi modifiée du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits,
 - la loi modifiée du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie,
 - la loi du 25 mars 2009 relative à la compatibilité électromagnétique,
 - la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines,
 - la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets, et
 - la loi du 21 décembre 2012 concernant les équipements sous pression transportables,
- abrogeant la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2013)

Par dépêche du 4 octobre 2013, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une deuxième série d'amendements relatifs au projet de loi sous objet. Ces amendements, qui ont été adoptés par la commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire lors de sa réunion du 26 septembre 2013, font suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 juillet 2013.

Comme remarque préliminaire, la commission parlementaire souligne qu'elle ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat qui avait, tant dans son avis initial du 23 octobre 2012 que dans son avis complémentaire précité du 12 juillet 2013, demandé de confier au ministre du ressort plutôt qu'à une instance administrative la compétence des décisions administratives à prendre en exécution de la loi en projet. La commission n'entend pas non plus suivre l'avis du Conseil d'Etat de ne pas émettre les attributions revenant aux termes de la loi en projet à l'ILNAS en les confiant aux multiples subdivisions de celui-ci.

Les amendements parlementaires qui ne sont pas autrement numérotés renvoient à la numérotation des articles du projet gouvernemental. Un commentaire particulier pour chaque amendement y a été

joint. Le dossier communiqué au Conseil d'Etat par la dépêche précitée du 4 octobre 2013 comportait en outre un nouveau texte coordonné intégrant les amendements en question.

Le Conseil d'Etat y prend position comme suit:

Amendement ad ancien article 5, paragraphe 1er, point 1°

Sans observation.

Amendement ad ancien article 6, point 2°

Cet amendement concerne l'article qui, dans le nouveau texte coordonné, prend le numéro 4.

Dans la mesure où, d'une part, les conditions d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité sont traitées à l'article 5 (9 du projet gouvernemental) et que, d'autre part, la question de la certification des prestataires de service est censée relever du projet de loi n° 6543 relatif à l'archivage électronique et modifiant la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, au sujet duquel le Conseil d'Etat a émis son avis le 8 octobre 2013 (doc. parl. n° 6543³), l'économie générale de l'article sujet à amendement ne donne plus lieu à critique.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 6 du projet de loi n° 6543 qui omet de déterminer les conditions de la certification des prestataires de service en matière d'archivage électronique, alors que l'énoncé formel de ces conditions dans la loi même est nécessaire en vertu des exigences de l'article 11(6) de la Constitution.

En attendant l'insertion des dispositions requises dans le projet de loi n° 6543, l'article amendé sous examen restera une coquille vide.

Quant au libellé, le Conseil d'Etat propose de recourir pour l'énumération à la séquence alphabétique a), b), c) ... Au point 1° (a) selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'aligner la terminologie à celle du projet de loi n° 6543. Au point 3° (c) selon le Conseil d'Etat, il échet, comme demandé dans l'avis complémentaire précité du 12 juillet 2013, de recourir à l'intitulé exact de la décision 2010/425/UE de la Commission européenne à laquelle il est fait référence.

Amendement ad ancien article 9, paragraphes 2 et 3

La version sous examen de l'ancien article 9 (6 dans le nouveau texte coordonné) pose les règles de l'accréditation des organismes de certification ou organismes d'évaluation de la conformité ainsi que l'agrément ou l'inscription, au recueil des auditeurs, des auditeurs internes et externes appelés à participer à l'instruction préparatoire en matière d'accréditation. Tant l'activité de certification que celle d'auditeur peuvent être exercées comme activités indépendantes, et bénéficient dès lors en vertu de l'article 11(6) de la Constitution de la garantie d'un exercice libre, sauf les restrictions que la loi peut apporter à l'exercice de ces activités.

Le législateur devra, dans ces conditions, s'assurer de la mise en place d'un cadre légal déterminant tant les conditions d'accréditation des organismes de certification que les conditions d'inscription au recueil des auditeurs.

Dans la mesure où, en vertu du paragraphe 1er, point 1°, il revient à une instance administrative, en l'occurrence l'OLAS, et non pas au législateur, d'arrêter les programmes d'accréditation que les organismes d'évaluation de la conformité doivent respecter en vue de leur accréditation, c'est-à-dire en vue de leur autorisation d'exercer leur activité de certification (cf. paragraphe 2, alinéa 1er), le texte sous examen ne respecte pas les exigences constitutionnelles précitées et le Conseil d'Etat se verrait, en cas d'adoption du texte prévu par la commission parlementaire, dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Quant à l'accès à l'activité d'auditeur externe, il ne suffit pas que la loi prévoie une „qualification appropriée“ (par rapport à quelles exigences?) à côté des connaissances et d'une expérience spécialisée (lesquelles?) ainsi que du respect des exigences d'impartialité, d'indépendance et de confidentialité à observer par ailleurs par les auditeurs, mais la loi doit déterminer avec précision en quoi consiste le caractère approprié de la qualification, le contenu des connaissances prévues et les critères de détermination de l'expérience spécialisée. Si, par ailleurs, l'Administration ne veut pas s'exposer au reproche d'une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé, il faudra appliquer les mêmes critères d'agrément aux auditeurs internes qu'aux auditeurs externes.

Faute des précisions en question, qui s'imposent au vu des exigences de l'article 11(6) de la Constitution, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité de dispenser la loi en projet du deuxième vote constitutionnel.

Sur le plan formel, il échet de laisser à l'autorité d'accréditation les moyens de sa responsabilité en ne faisant pas dépendre ses décisions de leur conformité aux avis émis par le comité d'accréditation.

Afin d'éviter que l'intervention de l'OLAS se réduise à une pure compétence liée pour accréditer un organisme chaque fois que le comité d'accréditation a rendu un avis conforme et pour refuser cette accréditation chaque fois que ce comité aura émis un avis négatif, il échet d'écrire à l'alinéa 1er du paragraphe 2:

„... l'OLAS décide de l'accréditation après avoir demandé l'avis du comité d'accréditation, dont ...“

Au paragraphe 3, alinéa 1er, la première phrase a une portée purement explicative et est dépourvue de valeur normative. Il convient de la supprimer.

Amendement ad ancien article 11, paragraphe 1er

Tout en notant qu'il a été partiellement suivi sur le plan des propositions rédactionnelles formulées dans son avis complémentaire précité du 12 juillet 2013, et que les points sur lesquels la commission parlementaire n'a pas jugé indiqué de réserver de suivi n'étaient pas assortis d'une opposition formelle, le Conseil d'Etat n'a pas d'autres observations quant à l'amendement sous revue.

Amendement ad ancien article 12, paragraphe 1er, première phrase

Le Conseil d'Etat note tout d'abord que la commission parlementaire partage son souci de voir réserver à la surveillance du marché un cadre légal précis et détaillé portant sur l'ensemble des matières législatives touchées par la „nouvelle approche“ de l'Union européenne. Accepter le contraire reviendrait en effet à s'accommoder d'un taillis inextricable de compétences administratives enchevêtrées qui s'avérerait pernicieux pour la sécurité juridique de l'activité des secteurs économiques concernés par les matières visées. Il est d'autant plus surprenant de voir la commission parlementaire renoncer aux conclusions qui, tout logiquement, se dégagent de cette analyse en estimant qu'„il s'agit là toutefois d'une décision politique plus fondamentale que la présente commission parlementaire ne peut trancher à elle seule“.

Etant donné qu'en matière législative, le pouvoir de décision revient selon la Constitution à la seule Chambre des députés et que la loi en projet a e.a. pour objet de régler la surveillance du marché en la matière, les préalables sont réunis pour légiférer en la matière avec toute la conséquence requise. A défaut de ce faire, la surveillance voulue ne restera pas seulement lacunaire, tout en exposant le Luxembourg au reproche de manquer aux obligations qui lui sont imposées par le droit européen, mais risquera de pérenniser l'enchevêtrement actuel de compétences administratives.

Aussi le Conseil d'Etat se permet-il d'insister sur l'absolue nécessité de mettre en place un cadre légal complet et ordonné pour assurer la surveillance du marché. A défaut de ce faire, le texte de loi en projet devrait fournir les réponses utiles aux questions soulevées dans l'avis précité du 12 juillet 2013.

Par ailleurs, l'article sous examen doit renvoyer explicitement aux matières légales concernées par la surveillance du marché, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 12 du texte gouvernemental, alors qu'un renvoi général aux „matières visées par la législation d'harmonisation de l'Union européenne“ n'est pas compatible avec le champ d'application de la loi, car l'harmonisation poursuivie par le droit européen dépasse les seuls aspects techniques de la mise en place d'un marché intérieur commun à l'Union européenne.

Par son imprécision, le libellé actuel bute sur les exigences de sécurité juridique qui sont inhérentes à tout texte normatif. En attendant dès lors que le texte sous avis soit revu dans le sens des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat se voit obligé de réserver la dispense du second vote constitutionnel.

Amendement ad ancien article 16, paragraphe 1er, point 4°

L'amendement proposé ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat saisit cependant au passage l'occasion pour suggérer de mettre le texte du paragraphe 3 de l'article 12 du nouveau texte coordonné (ancien article 16) dans la forme de l'indicatif présent.

Amendement ad ancien article 17, paragraphe 1er

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation ci-avant au sujet du texte amendé de l'ancien article 12, paragraphe 1er, première phrase pour demander que soient uniquement visées les dispositions légales énumérées „au paragraphe 4 de l'article 8, sous 8°, 10°, 11°, 13°, 14°, 15°, 22°, 23° et 25°“. Quant

aux compétences d'autres autorités administratives découlant de façon autonome d'autres normes légales, il s'avère superfluetatoire d'en faire le rappel dans le cadre du projet de loi sous examen.

Amendement ad ancien article 17, paragraphe 2, points 2° et 3°

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'amendement proposé, mais suggère d'écrire sous les deux points visés „... aux dispositions légales visées au paragraphe 1er“.

Amendement ad ancien article 17 (14 selon le texte coordonné)

Tout en notant que la commission parlementaire n'a pas voulu tenir compte de la mise en garde du Conseil d'Etat contre un foisonnement excessif des compétences d'officier de police judiciaire au bénéfice d'agents administratifs de tous genres, le Conseil d'Etat n'a pas d'autres observations à formuler au sujet de l'amendement sous examen.

Amendement ad ancien article 22

Le Conseil d'Etat s'était opposé formellement aux dispositions de l'article faisant l'objet de l'amendement sous examen, alors que cet article comportait les amendes administratives à appliquer en cas de non-respect des règles prévues en matière de surveillance du marché, et que le libellé retenu ne répondait pas aux exigences de spécification, que la Cour constitutionnelle a érigées en corollaire du principe de la légalité des incriminations et des peines prévues respectivement par les articles 12 et 14 de la Constitution.

L'amendement proposé par la commission parlementaire prévoit en ordre principal la suppression de l'article concerné, mais comporte à titre subsidiaire et en vue de faire disposer l'autorité de surveillance du marché d'un arsenal répressif suffisamment efficace pour assurer l'application des normes concernées, un nouveau texte proposé dans „un ultime effort de précision des dispositions de cet article“.

Dans la mesure où le nouveau texte proposé renvoie de façon générale aux „lois nationales transposant la législation d'harmonisation de l'Union européenne“ ainsi qu'à la législation applicable relative à certaines des matières énumérées sans fournir d'autres précisions à l'article 8, paragraphe 4 (article 12 du projet gouvernemental), il y a lieu de constater que le principe de spécification n'est pas respecté. Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors pas dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel si elle comportait la nouvelle version de l'article faisant l'objet de l'amendement sous examen. Il rappelle qu'en ce qui concerne l'indication des infractions et l'exigence de spécifications, il a toujours considéré qu'il y a lieu d'indiquer les articles d'un texte légal dont le non-respect est constitutif d'une infraction, peu importe qu'il s'agisse de l'article d'une loi luxembourgeoise ou, au regard de son applicabilité directe, de l'article d'un règlement ou d'une décision visés par l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A moins dès lors de préciser à l'instar de ce qui est prévu pour la violation de dispositions précises des deux actes législatifs européens, quels sont les articles de quelles lois nationales dont le non-respect est susceptible de donner lieu à l'application d'une amende administrative, le Conseil d'Etat se voit obligé de maintenir son opposition formelle formulée dans son avis précité du 12 juillet 2013.

Amendement ad ancien article 31, point 5°, ancien article 25, point 3°, ancien article 32, point 6°, ancien article 33, point 28° et ancien article 38

La dépêche précitée du président de la Chambre des députés du 4 octobre 2013 ne comporte, contrairement au document parlementaire n° 6315⁶, qu'un amendement relatif à l'ancien article 31, point 5°. Le Conseil d'Etat considère que cette différence tient sans doute à une inadvertance lors de la confection du document lui adressé le 4 octobre 2013, et il se fondera dès lors sur le document parlementaire précité.

Quant aux quatre premiers des cinq amendements sous examen, leur raison d'être tient au maintien ou non de la nouvelle version, proposée dans le cadre des amendements sous examen de l'ancien article 22, censé devenir, le cas échéant, un article 17 nouveau dans le nouveau texte coordonné.

Ces amendements ne donnent pas lieu à d'autres observations.

Le dernier des cinq amendements sous examen ne donne pas non plus lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 novembre 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN