

N° 6155²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**modifiant 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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(5.7.2010)

Par sa lettre du 21 avril 2010, Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

L'objectif du présent projet de loi est d'abroger l'article 12 de 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, qui impose aux électriciens légalement établis soit au Luxembourg, soit dans un autre Etat membre de l'Union européenne l'obtention d'une autorisation spécifique (autorisation BT/MT/HT) pour intervenir sur des installations raccordées aux réseaux de distribution publics d'énergie électrique luxembourgeois.

Ledit article prévoit les modalités suivantes quant au régime d'autorisation spécifique dans le chef des électriciens:

„(1) En vue de l'établissement, du dépannage, de l'entretien et de la modification d'installations électriques raccordées aux réseaux de distribution d'énergie électrique, les électriciens doivent être titulaires d'une autorisation répondant aux conditions et modalités du présent article.

(2) La demande d'autorisation est adressée à l'Institut [ILNAS] et contient les éléments requis pour les différentes catégories d'autorisations.

Si le demandeur exerce son métier dans le cadre d'un contrat de travail, la demande doit indiquer le nom et l'adresse de l'employeur. Si le demandeur est associé-gérant d'une personne morale, la demande doit en mentionner la dénomination et la forme juridique.

(3) L'Institut distingue les catégories d'autorisations suivantes:

1° l'autorisation B.T. pour la basse tension;

2° l'autorisation M.T. pour la moyenne tension;

3° l'autorisation H.T. pour la haute tension.

(4) Le demandeur d'une autorisation B.T. doit satisfaire aux critères suivants:

1° être légalement établi dans un Etat membre de l'Union Européenne;

2° être inscrit au registre professionnel dans les conditions prévues par la législation de l'Etat où il est établi;

3° être couvert par une assurance en responsabilité civile professionnelle couvrant les risques découlant de l'activité du demandeur;

4° avoir acquis dans le cadre d'une formation complémentaire et spéciale, des connaissances professionnelles dans le domaine des normes et prescriptions applicables au Grand-Duché de Luxembourg, relatives à l'établissement, au dépannage, à l'entretien et à la modification des installations électriques à basse tension.

(5) *Le demandeur d'une autorisation M.T. doit satisfaire aux critères suivants:*

- 1° être en possession de l'autorisation pour la basse tension;
- 2° avoir acquis, dans le cadre d'une formation complémentaire et spéciale, des connaissances professionnelles dans le domaine des normes et prescriptions applicables au Grand-Duché de Luxembourg, relatives à l'établissement, au dépannage, à l'entretien et à la modification des installations électriques à moyenne tension.

(6) *Le demandeur d'une autorisation H.T. doit être en possession de l'autorisation pour la moyenne tension depuis un an au moins.*

(7) *L'Institut est compétent pour délivrer les autorisations prévues au paragraphe 1er. Ces autorisations sont délivrées à titre personnel aux électriciens qui en font la demande et qui remplissent selon le cas les conditions des paragraphes 5 ou 6.*

(8) *L'autorisation est valable pour l'année civile au cours de laquelle elle est délivrée.*

Elle est renouvelée tacitement pour des durées consécutives d'une année, à condition que le titulaire satisfasse aux conditions d'obtention et se soumette aux formations continues obligatoires organisées par l'Institut.

Une autorisation provisoire, valable pour six mois, peut être accordée au titulaire d'une autorisation devenue caduque dans les conditions du paragraphe 9 en cas d'engagement par un nouvel employeur ou en cas de reprise des fonctions d'associé-gérant auprès d'une autre personne morale. Cette autorisation provisoire est susceptible d'être renouvelée pour un second terme de six mois.

(9) *L'Institut peut suspendre ou retirer une autorisation qu'elle a accordée lorsque le titulaire ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'obtention et de renouvellement ou lorsqu'il contrevient aux prescriptions légales en vigueur en matière d'établissement, de dépannage, d'entretien, ou de modifications d'installations électriques raccordées aux réseaux de distribution d'énergie électrique.*

Si le titulaire de l'autorisation exerce son métier d'électricien à titre de salarié, l'autorisation devient de plein droit caduque en cas de résiliation du contrat de travail avec l'employeur indiqué dans la demande d'autorisation. Il en est de même si le titulaire cesse ses fonctions d'associé-gérant auprès de la personne morale indiquée dans la demande d'autorisation. L'Institut doit en être informé, sans délai."

Les auteurs du texte argumentent que les autorisations BT/MT/HT ne découlent pas de la transposition d'une directive ni d'un règlement communautaire, de sorte qu'en vertu de la règle de conflit prévue à l'article 3 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur („directive services“), ces autorisations tombent dans le champ d'application de ladite directive. Il est par ailleurs rappelé par les auteurs du présent projet de loi que conformément à la lettre b) du paragraphe (2) de l'article 16 de la directive services, les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre Etat membre en imposant au prestataire d'obtenir une autorisation. Sur base de ce qui précède, les auteurs raisonnent que le régime d'autorisations BT/MT/HT ne peut être maintenu pour des prestataires établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne désirant intervenir en mode „libre prestation de services“ sur des installations raccordées aux réseaux de distribution publics d'énergie électrique luxembourgeois.

La Chambre des Métiers n'est pas de l'avis des auteurs du projet de loi sous avis et s'oppose, à titre principal, formellement et résolument au projet d'abrogation de l'article 12.

En fait, plusieurs raisons militent en faveur du maintien du régime d'autorisation pour les électriciens:

1. Exigences particulières admises par la directive services

La directive services permet à l'Etat membre de destination dans lequel un prestataire étranger se déplace en vue de fournir son service „d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement (...)“. D'ailleurs, les auteurs du projet de loi sous avis mentionnent eux-mêmes que cette possibilité existe.

2. Le domaine des installations électriques: activités à risques élevés de sécurité et santé

La Chambre des Métiers ne peut accepter le raisonnement des auteurs que l'autorisation BT/MT/HT constitue une procédure qui restreint la libre prestation de services pour un prestataire établi dans un autre Etat membre. D'une part, il importe d'insister sur le fait que la procédure concerne aussi bien les entreprises établies sur le territoire national que les prestataires étrangers et, d'autre part, elle constitue une procédure d'autorisation qui trouve son fondement dans le fait que certains prérequis en terme de connaissances techniques doivent être remplis par les entreprises autorisées comme électriciens afin d'intervenir sur des installations raccordées aux réseaux de distribution publics d'énergie électrique luxembourgeois.

Il a été confirmé par les experts internationaux¹ que l'établissement, le dépannage, l'entretien et la modification d'installations électriques raccordées aux réseaux de distribution d'énergie électrique constituent des activités qui génèrent un risque élevé en termes de sécurité et de santé aussi bien pour les professionnels impliqués que pour les privés/consommateurs.

Ainsi, même si des statistiques nationales font actuellement défaut, des études européennes et internationales ont démontré que le risque découlant d'installations électriques non exécutées selon les règles de l'art est considérable et que ces dernières peuvent facilement impliquer l'électrisation (réaction du corps due à un contact accidentel avec l'électricité), l'électrocution (l'électrisation qui débouche sur une issue fatale) voire l'apparition de foyers d'échauffement, avec comme conséquence des incendies.

Ainsi, un incendie d'origine électrique peut provenir de différentes sources: le passage d'un courant trop élevé dans des câbles électriques peut faire fondre la matière isolante et ainsi provoquer un incendie; lorsque deux câbles de circuits différents se touchent cela provoque un court-circuit ce qui peut également conduire à un incendie; plus exactement les experts indiquent en général que la cause principale des incendies d'origine électrique est due aux échauffements ponctuels accidentels notamment au niveau des connexions (toutefois souvent ces phénomènes sont détectés seulement après le début de l'incendie).

Une étude réalisée dans différents pays européens à l'instigation de l'European Coper Institute (ECI) et portant sur 16.000 logements a dévoilé des conclusions pour le moins alarmantes²: *„tous les ans en Europe, on déplore 16.000 blessés et 540 décès dus à des accidents ayant pour cause des installations électriques défectueuses. En France, entre 10 et 20% des 200.000 incendies recensés chaque année ont une origine électrique et on estime à 2.000 les accidents par choc électrique. En Espagne, près de 70% des logements peuvent être considérés comme „dangereux“ dont 30% sont jugés même „très dangereux“. Dans la plupart des pays visés par cette étude, on estime en moyenne que 40% des installations ne sont pas conformes. Les carences recensées sont nombreuses: pas de mise à la terre, manque de puissance, absence de différentiel, mauvais usage dans les pièces humides (...)“.*

3. Le domaine des installations électriques: existence de normes européennes et internationales mais spécificités largement différentes d'un Etat membre à l'autre

La Chambre des Métiers tient à rappeler que, même si des normes européennes et internationales existent dans le domaine des installations électriques, les installations réalisées sur le territoire des différents Etats membres se caractérisent toutefois par des normes et spécificités nationales qui sont liées aux matériaux utilisés et à la mise en œuvre particulière des installations électriques.

Il est un fait qu'une installation n'est pas uniquement un gage de sécurité lorsqu'elle est conforme à une norme quelconque mais surtout aussi si elle a été réalisée selon les spécificités du pays destinataire et selon les règles de l'art du pays en question.

¹ Recommandations de l'AIE (European Association of Electrical Contractors/Association Internationale des entreprises d'équipement électrique), 27 octobre 2006: <http://www.aie.eu/files/PDF/AIE%20Recommandation%20def%20271006.pdf>

² Article „Installations électriques domestiques: vétustes et potentiellement dangereuses“, „Le Soir“ du 24 février 2005: <http://www.aie.eu/files/PDF/Soir%20immo%20240205.pdf>

Afin d'illustrer ce raisonnement, il suffit de prendre l'exemple d'un prestataire électricien étranger venant prester ses services au Luxembourg. Traditionnellement, à l'étranger (p. ex. France, Belgique etc.), les électriciens utilisent des câbles entourés de matières isolantes de couleur différente par rapport à ce qui constitue la norme au Luxembourg. Il en est de même des tableaux de distribution, des prises etc.

Dès lors, le fait de prévoir une procédure d'autorisation avec surtout à la base une formation complémentaire et spéciale, transmettant à l'ensemble des acteurs présents sur le territoire national des connaissances techniques identiques dans le domaine des normes et prescriptions applicables au Grand-Duché de Luxembourg, relatives à l'établissement, au dépannage, à l'entretien et à la modification des installations électriques, représente l'argument de base justifiant, aux yeux de la Chambre des Métiers, le maintien de la procédure d'autorisation selon l'article 12 de la loi modifiée du 20 mai 2008. La nécessité du maintien de la procédure d'autorisation commentée ci-dessus devient évidente lorsqu'on la met en rapport avec les considérations de sécurité et de santé publiques relevées au chapitre précédent.

4. Conditions spécifiques à vérifier selon la directive services dans le contexte du maintien du régime d'autorisation pour électriciens

La directive services mentionne à l'article 16 paragraphe 1 que les Etats membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants: la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité.

La Chambre des Métiers tient à démontrer par la suite que les trois conditions en question sont remplies dans le cadre de la procédure d'autorisation BT/MT/HT contenue à l'article 12 de la loi modifiée du 20 mai 2008:

- a) La non-discrimination: les exigences énoncées ne sont ni directement, ni indirectement discriminatoires en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'Etat membre dans lequel elles sont établies, étant donné que la procédure d'autorisation BT/MT/HT est opposable à tous les prestataires électriciens intervenant sur des installations raccordées aux réseaux de distribution publics d'énergie électrique luxembourgeois.
- b) La nécessité: la Chambre des Métiers renvoie aux arguments contenus aux chapitres 2 et 3 du présent avis, qui soutiennent le fait que l'exigence est justifiée pour des raisons de sécurité et de santé publique.
- c) La proportionnalité: la Chambre des Métiers est d'avis que l'exigence est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir la définition des exigences minimales de connaissances et la vérification des connaissances techniques des normes et prescriptions nationales. Cette exigence ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Ainsi le test de vérification des connaissances a-t-il comme objectif l'acquisition de connaissances pratiques et est de ce fait adapté aux exigences posées par la mise en application des règles de l'art dans le domaine des installations électriques (p. ex. TAB – Technische Anschlussbedingungen). Par ailleurs, le fait de revendiquer la preuve d'une assurance en responsabilité civile professionnelle couvrant les risques découlant de l'activité du demandeur est chose courante dans d'autres domaines à haut risque, telles que les installations de chauffage au gaz etc.

5. Régimes d'autorisation électriciens existant dans les pays voisins du Luxembourg

Dans nos pays voisins, des systèmes de déclaration et de contrôle existent, qui mettent en évidence que la prestation de services dans le domaine des installations électriques se caractérise par un cadre réglementaire bien défini, garantissant une qualité élevée de prestations par tous les acteurs intervenant sur des installations raccordées sur les réseaux de distribution publics d'énergie électrique.

En Allemagne, l'entreprise d'installations électriques autorisée (Meisterbrief ou équivalent) doit présenter les preuves de connaissances techniques spécifiques en cas d'exécution de travaux électriques avec raccordement sur les réseaux publics BT, au moyen d'un test („Sachkundennachweis für den Anschluss elektrischer Anlagen an das Niederspannungsnetz“). Cette procédure a été définie dans un règlement spécifique („Verfahrensordnung für den Sachkundennachweis für Netzanschlüsse“) du comité fédéral allemand des installateurs électriques en vue du traitement des demandes des requérants

qui envisagent l'inscription dans un répertoire des installateurs en matière d'électricité („Installateurverzeichnis Strom“) auprès d'un gestionnaire de réseau local. Le contrôle a posteriori („E-check“) sous la forme de réception reste facultatif.

En France, en ce qui concerne les installations de consommation, notamment celles en relation avec des logements ou immeubles collectifs, à l'achèvement des travaux d'électricité et vingt jours avant la date probable de mise en service du raccordement de l'installation au réseau public de distribution d'électricité, une attestation de conformité doit être envoyée par l'installateur à la délégation régionale du „Consuel“ qui est l'organisme qui procède par la suite à la vérification des installations. Les dispositions françaises relatives aux attestations de la conformité des installations électriques sont applicables à toute nouvelle installation électrique à caractère définitif raccordée au réseau public de distribution d'électricité, aux installations de production d'électricité d'une puissance inférieure à 250 kVA raccordée au réseau public de distribution d'électricité, à toute installation électrique entièrement rénovée dès lors qu'il y a eu mise hors tension de l'installation par le distributeur à la demande de son client afin de permettre de procéder à cette rénovation et, enfin, sur demande du maître d'ouvrage, aux installations électriques rénovées partiellement ou dont la rénovation n'a pas donné lieu à la mise hors tension par un distributeur d'électricité. Depuis 2008, un système de contrôle supplémentaire sous la forme de diagnostics des maisons unifamiliales et des résidences à appartements est en place en cas de vente d'unités ayant une ancienneté supérieure à 15 ans.

En Belgique, l'entreprise d'installation électrique ne doit pas remplir de conditions spécifiques initiales. Il existe toutefois un système de contrôle par le biais de réceptions techniques des installations électriques par des organismes agréés. Un contrôle de l'installation électrique domestique est obligatoire lors de la mise en service d'une nouvelle installation, d'une extension significative de l'installation, d'une modification importante de l'installation, d'une installation temporaire (e.a. armoires de chantier), soit en cas de renforcement de la puissance du raccordement, soit tous les 25 ans (contrôle périodique) ou en cas de vente d'une habitation dont l'installation électrique (ou une partie de l'installation électrique) est antérieure au 1er octobre 1981. Après contrôle et approbation, si la conclusion du contrôle est positive, le demandeur reçoit un rapport nécessaire pour le raccordement au réseau de distribution d'électricité ou pour consultation par la compagnie d'assurance ou le notaire.

En conclusion, il importe de relever qu'il existe des systèmes de contrôle a priori et a posteriori fort différents d'un pays à l'autre, ce qui constitue un argument supplémentaire rendant nécessaire une procédure d'autorisation uniformisée des acteurs de provenances différentes intervenant simultanément sur le territoire national.

6. Transparence de l'information sur les entreprises réalisant des installations électriques raccordées aux réseaux de distribution d'énergie électrique

Finalement, il importe de mentionner que les gestionnaires de réseau qui doivent traiter avec des prestataires de services nationaux ou étrangers dans le domaine électrique ont, par le biais de la procédure d'autorisation BT/MT/HT, des garanties suffisantes étant donné que leur correspondant figure sur une liste officielle gérée par l'ILNAS. Il importe certainement à leurs yeux d'éviter que des matériaux et installations soient connectés aux réseaux de distribution d'énergie électrique qui ne sont pas conformes aux normes et aux prescriptions applicables au Luxembourg.

La Chambre des Métiers se demande pourquoi l'ILNAS, qui intègre pourtant également l'Organisme luxembourgeois de normalisation (OLN) et qui joue de ce fait un rôle d'animateur pour l'économie nationale afin que celle-ci s'investisse activement dans les travaux de normalisation, ne voit pas dans le maintien du système d'autorisation BT/MT/HT un moyen pour défendre les standards de qualité et prescriptions nationales à appliquer par les acteurs intervenant dans le domaine des installations électriques au Luxembourg.

Elle s'interroge par ailleurs sur le fait pourquoi le Ministère ayant dans ses compétences l'économie se décide en définitive pour une approche très libérale dans le cadre des installations électriques raccordées aux réseaux de distribution d'énergie électrique, alors que pour d'autres activités qui entrent dans son champ de compétence, telles que le secteur des taxis, il opte en faveur d'une réglementation stricte.

A titre subsidiaire, pour le cas où le Gouvernement maintient sa décision d'abroger en définitive le régime d'autorisations BT/MT/HT, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un système de réceptions initiales et de contrôles périodiques constitue une nécessité, à l'image de ce qui se pratique en Belgique ou en France. La Chambre des Métiers tient à rappeler les propositions du groupe de travail „Contrôle des installations électriques“ de 2004 regroupant des représentants de l'Association des patrons électriciens du Grand-Duché de Luxembourg (APEL), la Cegedel, les services de l'électricité de la Ville de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette ainsi que la Chambre des Métiers. Ledit système de contrôles de conformité des installations d'électricité à mettre en oeuvre devrait, aux yeux de la Chambre des Métiers, être exécuté par les gestionnaires de réseaux sur la base d'un système d'agrément et d'une convention avec l'Association des patrons électriciens du Grand-Duché de Luxembourg (APEL).

*

La Chambre des Métiers a été informée par voie de courrier électronique d'une saisine additionnelle datée au 18 mai 2010. Il s'agit en l'occurrence d'une version corrigée du projet de loi sous avis.

Ainsi, le nouvel article unique du présent projet de loi ainsi amendé et soumis à l'avis de la Chambre des Métiers prévoit d'abroger, outre l'article 12 de la loi modifiée du 20 mai 2008, également son article 32. L'article 32 de la loi précitée, intitulé „dispositions relatives aux autorisations et concessions“ est également abrogé, étant donné qu'il renvoie au régime d'autorisations BT/MT/HT. La Chambre des Métiers s'oppose, à titre principal, à l'abrogation de l'article 32 pour les mêmes raisons que celles relevées à l'article 12.

En conclusion, et après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi sous rubrique visant à abroger les articles 12 et 32 de 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 sur la base des arguments énoncés.

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

