

N° 5516²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation et de la sécurité des produits et services modifiant la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes et accises, la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'Energie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport, la loi du 27 août 1997 relative à la sécurité générale des produits, la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique et abrogeant la loi du 22 mars 2000 relative à la création d'un Registre national d'accréditation, d'un Conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation, modifiant la loi du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'Energie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.11.2006)

Par dépêche du 4 novembre 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

Par dépêche du 23 mai 2006, le Conseil d'Etat s'est encore vu communiquer l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers.

Nonobstant les frais de mise en place et de fonctionnement qu'entraînera inévitablement la création d'une nouvelle administration, le dossier soumis au Conseil d'Etat ne comportait pas la fiche financière prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi sous avis, l'objet poursuivi consiste à rassembler dans une seule et même structure de gestion la normalisation, l'accréditation et la sécurité des produits et services. Cette structure est censée revêtir la forme d'une administration publique, dénommée „Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation et de la sécurité des produits et services“, en abrégé „l'Institut“. Les missions qu'il est prévu de confier à cet Institut apparaissent toutefois comme plus étendues que ne le laisse présager sa dénomination. Elles englobent en effet, – outre la normalisation, l'accréditation d'organismes d'inspection, de certification, d'essai et d'étalonnage et le contrôle de la sécurité des produits –, la coordination de la vérification des bonnes pratiques de laboratoires, l'information dans le domaine des normes, réglementations techniques et règles relatives aux services de la société de l'information, la notification à la Commission européenne des organismes reconnus par les autorités luxembourgeoises pour assurer l'évaluation de la conformité au sens des directives communautaires en matière de libre circulation des produits, la coordination de la surveillance du marché au sens desdites directives, la promotion et la gestion de la qualité des produits et des services, la gestion des concessions accordées aux électriciens admis à intervenir sur les réseaux publics de distribution de l'électricité au Luxembourg, la notification et la surveillance des organismes autorisés à émettre des certificats liés à la signature électronique ainsi que la métrologie légale.

Il faut donc d'emblée constater que le champ des compétences de l'Institut à créer dépasse largement l'énoncé des attributions dans sa dénomination, notamment en ce qui concerne la surveillance du marché, la gestion de la qualité, ses fonctions en matière de mise en œuvre de la législation sur le commerce électronique ou encore les concessions des électriciens autorisés à intervenir dans les réseaux publics de distribution de l'électricité et la métrologie légale.

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans la suite du projet de loi concernant l'accréditation, la certification et la normalisation, déposé le 10 septembre 1996 (cf. *doc. parl. No 4206; sess. ord. 1995-1996*) que la Chambre des députés avait adopté en en abandonnant les éléments ayant prêté à critique de la part du Conseil d'Etat aux termes de ses avis des 24 novembre 1998 (cf. *doc. parl. No 4206²; sess. ord. 1998-1999*) et 16 novembre 1999 (cf. *doc. parl. No 4206⁴; sess. ord. 1999-2000*). Ce projet est devenu la loi du 22 mars 2000, qu'il est maintenant prévu d'abroger.

S'écartant des vues des auteurs du projet de loi déposé en 1996, la Chambre des députés avait, en adoptant le projet en question, limité les dispositions du nouveau texte de loi à la création d'un registre national d'accréditation et d'un conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et confié les missions relevant de la normalisation au Service de l'énergie de l'Etat. De ce fait, les volets relatifs à la création, à l'intérieur du département de l'Economie, d'un service faisant fonction d'office national d'accréditation, d'une part, et à l'organisation de la certification et la mise sur pied concomitante d'un Institut national de certification, d'autre part, avaient été supprimés.

Les auteurs du projet de loi sous avis entendent ancrer leur démarche dans la politique communautaire de la promotion de la qualité des produits et des services considérée par la Commission européenne comme facteur essentiel de la compétitivité de l'économie européenne. Cette politique, connue encore sous la dénomination „Maison européenne de la qualité“ est fondée sur les cinq piliers suivants: normalisation, essais et certification, métrologie, accréditation et gestion de la qualité. A ces cinq piliers, les auteurs du projet de loi proposent d'ajouter quatre autres volets qui portent plus particulièrement sur la notification des organismes d'évaluation de la conformité (notamment organismes d'audit et de certification), sur la surveillance du marché en ce qui concerne la libre circulation des produits certifiés, sur la sécurité générale des produits et sur les bonnes pratiques de laboratoires.

Les considérations introductives à l'avis du Conseil d'Etat du 2 mai 2000 relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 14 août 2000 sur le commerce électronique (cf. *doc. parl. 4554¹, sess. ord. 1999-2000*) valent aussi dans le contexte sous examen. En effet, tout comme le commerce électronique l'assurance-qualité „représente un enjeu économique majeur dans les années à venir, mais [que] l'essor en est encore freiné de par les problèmes complexes qu'[elle] suscite dans un grand nombre de domaines, faute d'un cadre de règles stables et claires; il s'agit de mettre en œuvre ce cadre, à l'effet d'inciter les entreprises à investir dans le développement de cette forme [d'amélioration de la qualité des produits et services], tout en renforçant la confiance des consommateurs“. Le Conseil d'Etat peut quant au principe de la démarche des auteurs et à l'instar de la position déjà adoptée dans ses avis précités des 24 novembre 1998 et 16 novembre 1999 marquer son accord de principe avec la finalité

du projet de loi. En effet, il salue l'effort de promotion de la qualité des produits et services sous-jacent au projet de loi, effort qu'il considère comme un apport significatif à la consolidation de la compétitivité de notre économie et comme un important gage de qualité au service du consommateur.

Il note la volonté des auteurs du projet de loi de réunir entre les mains d'une seule instance administrative un ensemble de compétences touchant à la qualité et à la sécurité des produits, services, procédés et systèmes ainsi qu'aux tâches afférentes de la normalisation et de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité. La gestion par une seule et même entité des missions évoquées, dont notamment celle de l'accréditation, avait cependant soulevé la question de l'indépendance dont doit faire preuve l'Institut dans ses fonctions d'organisme accréditeur (cf. rapport de la commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports de la Chambre des députés du 10 février 2000, *doc. parl. No 4206*⁵; *sess. ord. 1999-2000*)¹. Le Conseil d'Etat ne partage pas les craintes parlementaires de l'époque, alors qu'en vertu de la norme „évaluation de la conformité – exigences générales pour les organes d'accréditation procédant à l'accréditation des organes d'évaluation de la conformité (ISO/IEC 17011:2004)“, seule est formellement exclue dans leur chef toute activité d'évaluation de la conformité, l'organisme accréditeur devant par ailleurs faire preuve à tout égard d'impartialité et d'indépendance en évitant toute indication et tout sous-entendu „qui suggère que l'accréditation serait plus simple, plus aisée, plus rapide ou moins onéreuse s'il était fait appel à une (des) personne(s) ou à des prestations de conseil déterminées“ (cf. point 4.3.6. de la norme susmentionnée).

Le Conseil d'Etat note encore que, contrairement à l'approche gouvernementale retenue dans le projet de loi No 4206 de 1996, l'idée de centraliser, au sein du département de l'Economie ou d'une entité administrative relevant de l'autorité de ce ministère, l'activité de certification est abandonnée. L'approche retenue et appuyée par le Conseil d'Etat consacre en effet les principes de coexistence d'une pluralité d'organismes certificateurs et d'auditeurs et de compétition entre les organismes d'évaluation de la conformité accrédités en vue de procéder aux inspections et certifications prévues à titre obligatoire ou volontaire par les normes d'assurance-qualité. Il appartiendra à l'organisme d'accréditation à créer de veiller à ce que la relation concurrentielle entre les différents certificateurs et auditeurs ne se fasse pas au détriment de la qualité du travail de ceux-ci.

Il échet dès lors d'analyser le projet de loi sous avis sous le double angle de vue des finalités poursuivies et de l'agencement de la structure de gestion envisagée.

L'économie générale de la loi en projet dénote sans conteste une prise en compte de plusieurs des observations que le Conseil d'Etat avait cru nécessaire de formuler dans ses avis précités de 1998 et de 1999 à l'endroit du projet de loi No 4206.

Le projet de loi reste cependant vague, – comme se plaisent à le relever dans leur avis commun du 9 mai 2006 la Chambre de commerce et la Chambre des métiers –, sur la façon d'assurer l'applicabilité aux acteurs économiques des dispositions relatives aux missions qu'il est prévu de confier à l'Institut à créer. En effet, c'est précisément l'encadrement juridique qui s'apparenterait à celui mis en place en 2000 pour le commerce électronique qui manque largement en la matière. Abstraction faite des solutions légales retenues dans certains domaines sectoriels au rythme de la transposition des directives communautaires afférentes, notamment dans la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits, un cadre général de l'assurance-qualité déterminant des principes légaux concordants et prévoyant des mesures d'exécution harmonisées fait toujours défaut. En essayant de faire occuper par l'Institut à créer les segments de compétence non encore confiés à d'autres autorités publiques et en maintenant dès lors en grande partie le tissu fragmentaire et hétéroclite des règles et compétences en place, le projet de loi manque en outre de précision quant à l'agencement des attributions et responsabilités entre l'Institut et les autres entités gouvernementales intervenant dans les mêmes domaines. Ces lacunes sont particulièrement apparentes en relation avec les volets normalisation ainsi que contrôle de la qualité et de la sécurité des produits.

Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour une approche où seraient d'abord déterminés le champ d'application, la portée et la valeur juridique des normes applicables au Luxembourg, le cas échéant, avec effet obligatoire pour la fabrication des produits, la prestation des services, et la mise au point des procédés et systèmes qu'elles visent, avant que soient fixées les compétences afférentes qu'il est

¹ Rapport au sujet du projet de loi relatif à la création d'un Registre national d'accréditation, d'un Conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation, modifiant la loi du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de commissaire du Gouvernement, portant création d'un service de l'énergie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport.

entendu de confier à l'Institut. La loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ou encore celle du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits pourront servir à cet égard de références. Encore faudrait-il décider si la pluralité des cadres légaux, compétences et procédures actuels sera maintenue avec l'obligation concomitante de prévoir une démarcation claire de ces champs d'application et compétences dans le texte légal même, ou si la préférence sera donnée à une harmonisation plus poussée des règles juridiques et errements administratifs en place dont la mise en œuvre pourrait dès lors être attribuée au nouvel Institut à créer.

La pertinence des différentes missions que les auteurs du projet entendent confier à l'Institut à créer s'appréciera à la lumière de cet objectif.

A cet égard, il est particulièrement difficile au Conseil d'Etat de comprendre pourquoi l'aspect relatif à la santé et à la sécurité des produits alimentaires a été exclu du champ d'application du projet de loi. Les scandales récents de l'apparition sur le marché de viande impropre à la consommation ou de maïs américain et chinois génétiquement modifié, mais non marqué comme tel, montrent que surtout sur le plan des contrôles préventifs les moyens administratifs en place ne suffisent pas. Appuyant en cela la proposition de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'étendre l'application des nouvelles normes légales en projet également à l'assurance-qualité en matière de denrées alimentaires. A cet égard, il recommande d'évaluer l'opportunité déjà esquissée dans le rapport de la commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports de la Chambre des députés du 12 février 2000 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 22 mars 2000 (cf. *doc. parl. No 4206⁵*). Ce rapport renvoie aux modèles belge et néerlandais où les autorités d'accréditation ont accrédité des certificateurs agissant dans le domaine du contrôle alimentaire pour soutenir les autorités responsables du contrôle dans leur travail. Ce rapport précise notamment que „Les certificateurs ne remplacent pas les autorités responsables du contrôle haccp (= *hazard analysis critical control point*), mais les soutiennent dans leur tâche en certifiant qu'une société a mis en place un système efficace garantissant la sécurité de l'hygiène en matière de fabrication de produits agro-alimentaires“.

Il importe de rappeler à ce sujet aussi la proposition de loi portant création de l'Agence luxembourgeoise de sécurité alimentaire (ALSA), déposée le 2 mai 2001 par le député Ben Fayot (cf. *doc. parl. No 4792*) qui pour motiver son initiative renvoie à un rapport sur le système de contrôle alimentaire du Grand-Duché de Luxembourg présenté en juin 2000 par les départements de l'Agriculture et de la Santé. Il remarque notamment, pour ce qui est du contexte sous examen, que ledit rapport fait état d'un manque de personnel, de locaux et d'installations scientifiques pour l'analyse et le contrôle des risques alimentaires, de l'intérêt de disposer de laboratoires accrédités ainsi qu'en général des difficultés pour les services administratifs en place „d'appliquer de façon exhaustive les multiples règlements et directives imposés par la législation communautaire“.

Si la solution préconisée par l'auteur de cette proposition de loi pour résoudre les problèmes rencontrés s'écarte de la piste préconisée dans le prédit rapport de la commission parlementaire du 12 février 2000 (cf. *doc. parl. No 4206⁵* précité), et s'il faut convenir que des efforts notables ont entre-temps été entrepris pour améliorer le contrôle alimentaire, il reste que les problèmes inventoriés dans le prédit rapport des deux départements ministériels compétents montrent l'opportunité d'intégrer le domaine de la santé et de la sécurité alimentaire dans la démarche qualité poursuivie par le projet de loi sous examen.

Dans un même ordre d'idées, l'on peut également citer la proposition de loi des députés Nico Loës et Marco Schank ayant pour objet d'assurer la qualité de l'alimentation dans la restauration collective publique, déposée le 14 novembre 2001 (cf. *doc. parl. No 4865*). Tout comme l'auteur de la proposition de loi précitée, les deux députés se montrent préoccupés par la qualité hygiénique et sanitaire des aliments, tout en se focalisant sur l'utilisation de ceux-ci dans les cantines de l'Etat et les restaurants des hôpitaux, des écoles et des foyers pour personnes âgées. Dans la lignée de la réflexion développée dans le rapport précité (cf. *doc. parl. No 4206⁵*), cette préoccupation pourrait également trouver une réponse satisfaisante si le domaine d'application de la loi en projet était élargi, comme le suggère le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat estime en effet que la prise en compte de la problématique en question dans le cadre général d'une loi sur l'assurance-qualité est préférable à la solution spécifique préconisée par les auteurs de la proposition de loi et consistant à confier en la matière les contrôles de normes de qualité au seul ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, assisté dans cette responsabilité par un organe collégial consultatif appelé „Conseil supérieur de la Restauration collective publique“.

Quant à l'accréditation, celle-ci apparaît *a priori* comme soulevant le moins d'interrogations. Même si les compétences administratives retenues dans le cadre de la transposition des directives édictées en matière de libre circulation des produits et concernant plus particulièrement la sécurité, la santé au travail ou la conformité environnementale de produits à certifier et à doter, le cas échéant, d'un marquage „CE“ sont maintenues, il semble, du moins à la lecture que le Conseil d'Etat fait des dispositions légales projetées, que tout organisme d'évaluation de la conformité doit être accrédité pour pouvoir coopérer à la mise en œuvre des certifications et établissements de marques „CE“ prévues par ces directives, et pour être, le cas échéant, reconnu comme „organisme notifié“. Les errements mis en place à cet effet par la loi en projet ne s'écartent d'ailleurs pas des dispositions édictées déjà à l'heure actuelle par la loi précitée du 22 mars 2000, sauf que l'accréditation ne sera plus le propre du ministère de l'Economie, mais qu'elle relèvera dorénavant de la compétence du nouvel Institut.

Le Conseil d'Etat souscrit entièrement à cet élément du projet de loi sous examen. Il croit utile d'ajouter que cette mission englobera naturellement la surveillance de l'activité des organismes accrédités qui devra se faire dans le strict respect des critères de l'accréditation et de réévaluation, y compris la faculté de procéder aux mesures de suspension, de retrait ou de restriction d'un titre d'accréditation (cf. norme EN ISO/IEC 17011; points 7.11 et 7.13). Afin de ne pas gonfler excessivement l'effectif dont disposera l'Institut, rien ne devrait enfin empêcher celui-ci à déléguer une partie des tâches d'exécution de ses compétences à des organismes tiers. Il est évident qu'en vue de cette sous-traitance il y aura lieu de tenir compte des limites imposées par la norme précitée EN ISO/IEC 17011 (points 7.4.1 et 7.4.2) qui interdit tout conflit d'intérêt entre les activités d'évaluation et le travail de surveillance du marché dans le chef d'un même organisme.

Quant à la normalisation, le Conseil d'Etat renvoie à la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (cf. JOCE No L204 du 21 juillet 1998) dont l'article 2, sous 6), définit la norme comme „une spécification technique approuvée par un organisme reconnu à activité normative pour application répétée ou continue, dont l'observation n'est pas obligatoire et qui relève de l'une des catégories suivantes; – norme internationale (...), – norme européenne (...), norme nationale (...)“. Cette définition s'écarte de celle proposée par les auteurs du projet de loi qui se sont référés au guide international ISO/IEC 2:2004 „normalisation et activités connexes – vocabulaire général“ pour définir la notion.

La définition reprise de la directive 98/34/CE a l'avantage de souligner le caractère non obligatoire des normes techniques dont question et qui sont dès lors „faites par et pour les opérateurs économiques“ (cf. Florence Aubry-Caillaud; „Normes techniques et certifications“; Jurisclasseur „Europe“, fasc. 560).

Dans la mesure où *a priori* il est renoncé pour des raisons pertinentes à donner aux normes internationales et européennes un caractère contraignant, le rôle de l'Administration se limitera à assurer le suivi du travail d'élaboration dans les nombreuses instances internationales et à assurer la publication de ces normes „qui en [deviendraient] ainsi des normes nationales“ (cf. article 4 du projet de loi). Comme les organismes de normalisation se font honorer leur travail par le biais d'une mise à disposition onéreuse des normes aux intéressés, l'instance nationale en charge de la publication de ces normes doit évidemment s'acquitter à qui de droit du prix qui lui est demandé pour ce faire. Cette situation oblige à son tour l'organisme luxembourgeois à disposer des moyens requis pour couvrir ces dépenses, et les auteurs du projet de loi prévoient dès lors „de commercialiser les normes, spécifications techniques et autres documents normatifs“. Le Conseil d'Etat se demande si pareille activité rémunérée d'intermédiaire est le propre de l'Administration publique. Compte tenu des relations des organismes professionnels à bien des égards plus proches des milieux économiques intéressés à l'élaboration voire à la diffusion et à l'application des normes techniques internationales, ceux-ci seront probablement bien mieux renseignés sur les besoins et certainement aussi mieux outillés pour assumer cette tâche qu'un service relevant de l'Administration de l'Etat. Il sera notamment aussi plus facile de confier la „commercialisation“ des normes à une structure de droit privé, émanation d'un organisme professionnel ou entité travaillant en sous-traitance pour le compte d'un tel organisme.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de limiter l'intervention de l'Administration en matière de normalisation aux hypothèses où il y a lieu de reprendre une norme avec effet obligatoire en droit national interne. En tout état de cause, il ne suffit pas de rendre une instance administrative compétente des tâches administratives inhérentes à la publication de normes d'origine étrangère ou internationale pour en faire *ipso facto* des normes luxembourgeoises. En effet, si une norme technique doit être reprise

en droit interne luxembourgeois et, le cas échéant, s'appliquer avec effet obligatoire, elle devra être publiée dans les formes de la loi. Cet aspect est ignoré dans le projet de loi au profit de la possibilité de „commercialiser“ les normes. La nature de l'Administration publique étant d'œuvrer dans l'intérêt public général, le Conseil d'Etat a les plus vives réticences pour suivre les auteurs du projet de loi dans la direction proposée, surtout que les conditions légales, administratives et comptables requises à cet effet font défaut. Si les auteurs du projet de loi entendaient persister dans leur intention de commercialiser les normes à gérer par le futur Institut plutôt que de laisser l'économie privée s'organiser pour ce faire, il se verrait obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel au projet de loi, à moins que le texte ne soit complété par les règles pertinentes de la comptabilité de l'Etat pour gérer cette „commercialisation“.

Au-delà de la réserve de principe, ci-avant énoncée, le Conseil d'Etat se demande si toutes les conditions administratives pour confier le travail de normalisation audit Institut sont réunies. Dans la mesure où l'Institut sera compétent, sera-t-il matériellement et intellectuellement à même de participer pour compte du Grand-Duché de Luxembourg aux travaux des organismes européens de normalisation? Dans l'affirmative, comment l'Institut s'assurera-t-il les connaissances techniques requises pour reprendre cette activité d'autres instances administratives qui sont actuellement en charge de ces tâches dans des domaines sectoriels? Ces instances continueront-elles à assumer leurs missions actuelles à côté des nouvelles missions de l'Institut ou y aura-t-il transfert formel à ce dernier de toutes les compétences nationales en matière de suivi du travail international d'élaboration des normes? Quels seront enfin les critères appliqués par l'Institut pour mettre au point des normes purement nationales et à quoi ces normes pourront-elles servir en l'absence de caractère obligatoire? Jusqu'ici il n'existe en effet guère d'activité nationale aboutissant à la mise au point de normes luxembourgeoises, l'Administration tout comme l'économie privée ayant préféré s'aligner sur les références normatives puisées soit auprès d'organismes internationaux soit auprès d'autorités étrangères.

En matière de surveillance du marché, la loi du 31 juillet 2006 sur la sécurité générale des produits règle la façon de contrôler l'application conforme des normes applicables ainsi que les moyens d'intervention et les sanctions possibles en cas d'irrégularité constatée. Or, hormis les volets commerce électronique et sécurité générale des produits, pareilles dispositions légales font défaut pour les autres aspects de l'assurance-qualité. A cet égard, le Guide de la Commission européenne relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale note au paragraphe 2.2.2. („les directives „nouvelle approche“ et la directive relative à la sécurité générale des produits“) que „La directive relative à la sécurité générale des produits contient des dispositions détaillées se rapportant à la surveillance du marché. Ces dispositions ne s'appliquent pas directement aux secteurs couverts par les directives „nouvelle approche“, mais elles fournissent un modèle d'obligations et de pouvoirs nécessaires pour assurer la surveillance du marché, notamment en ce qui concerne les produits de consommation“. Autant dire qu'il y a intérêt à s'inspirer de la directive en question et de ses dispositions de transposition en droit interne. Cette façon de procéder permettra de tenir compte de la préoccupation évoquée également dans le prédict avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers en ce qui concerne la mise en place d'un cadre juridique concordant pour la surveillance du marché en matière d'assurance-qualité.

Le Conseil d'Etat doit constater que le projet de loi reste muet sur la manière de régler ce préalable important. En effet, tant les avantages pour les milieux professionnels et administratifs concernés qui résulteraient d'une législation cohérente et valable pour l'ensemble des directives „nouvelle approche“, que le souci de créer un cadre de référence fondé sur des exigences légales formelles, plaident pour l'ajout d'un tel dispositif dans la loi en projet, préalable utile et nécessaire à la répartition des compétences qui s'en dégagent.

Quant à l'attribution des compétences en matière de surveillance du marché, le projet de loi omet de dire qui sont les autorités compétentes évoquées à plusieurs reprises sans que celles-ci soient autrement définies que par un renvoi général à des textes légaux ou réglementaires non autrement déterminés. En effet, selon le projet, le contrôle de conformité des produits aux dispositions prévues par les directives communautaires sur la libre circulation des produits serait attribué à des autorités qualifiées de compétentes, mais il est omis de préciser sur quel texte se fonde cette compétence ou encore ce qu'il faut entendre par „directives communautaires sur la libre circulation des produits“, synonyme utilisé fréquemment pour désigner les directives „nouvelle approche“. Dans la mesure où les dispositions en projet sont censées s'appliquer à d'autres autorités que l'Administration à créer, il faudra en

tout état de cause énumérer en détail les compétences visées et déterminer quelles sont les instances appelées à les assumer.

Quelle est par ailleurs dans ce contexte la valeur ajoutée de l'intervention de l'Institut qui devra selon le texte projeté se borner à assurer la communication et la coordination entre les prédites autorités? Cette intervention s'avère d'ailleurs dépourvue de caractère normatif, ce qui rend discutable l'utilité de sa mention dans un texte de loi. N'y a-t-il pas par ailleurs risque de confusion et de conflit de compétences, dans la mesure où le texte en projet entend confier à l'Institut des missions de surveillance du marché sans préjudice apparemment des attributions en la matière d'autres autorités qualifiées de compétentes par les auteurs du projet de loi? Par ailleurs, les prérogatives légales qu'il est prévu d'accorder aux autorités compétentes pour assumer la surveillance du marché suffisent-elles pour combattre efficacement des non-conformités de produits? De surcroît, les libellés des articles 9, paragraphe 2, et 10, paragraphe 1er, font apparaître que les prérogatives, qu'il est prévu de confier aux autorités compétentes autres que l'Institut, semblent différer de celles de l'Institut. Par ailleurs, ces prérogatives, sont-elles censées valoir uniquement sur le territoire national ou comportent-elles aussi la possibilité d'agir en dehors des frontières nationales pour retirer du marché un produit non conforme d'origine luxembourgeoise? Si, en principe, la surveillance du marché est confiée à l'Institut et à d'autres autorités compétentes relevant du pouvoir exécutif, comment se fera la démarcation pratique de ces compétences et quelles seront les prérogatives de l'Institut pour assumer, voire imposer son rôle d'instance de coordination des missions et attributions relevant d'une pluralité d'autres „autorités compétentes“? A supposer que la surveillance du marché requerra des mesures de police judiciaire par exemple pour retirer des produits non conformes du marché, voire pour procéder à leur saisie, comment sera assuré le concours des autorités judiciaires pour ce faire? Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard plus particulièrement à son observation dans le cadre de l'examen de l'article 14 du projet.

L'absence de projets de règlement grand-ducal destinés à prévoir les mesures d'exécution de plusieurs dispositions du projet de loi formulées de façon très laconique n'est pas faite pour faciliter la compréhension de la portée exacte du projet et pour compenser les défaillances précitées du dossier sous examen, surtout que l'énumération des modifications et abrogation d'autres textes légaux semble loin de garantir une insertion appropriée de la loi en projet dans le tissu juridique existant ainsi qu'un agencement clair et rationnel des compétences entre une pluralité d'instances administratives dont les attributions survivront à la mise en vigueur des dispositions légales en projet.

Il est à craindre que, à force de vouloir regrouper un nombre trop élevé de missions entre les mains d'une seule et même entité, sans avoir mis en place un cadre de règles claires destinées à régir la matière et sans s'assurer parallèlement d'une démarcation nette entre les attributions nouvellement créées et les compétences éparpillées parmi une pluralité d'autres autorités administratives, les auteurs ne finissent par accroître l'opacité légale et administrative en la matière plutôt que de „contribuer à la simplification administrative et à la réalisation d'économies d'échelle“ (cf. *doc. parl. No 4206*¹ précité).

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat préférerait une démarche réservant à l'Institut à créer l'exclusivité d'un ensemble d'attributions clairement délimitées, sans risque de faire déboucher la moindre de ses initiatives sur un conflit d'attribution avec les tâches d'un autre organe administratif pouvant en vertu d'une disposition légale ou de la répartition des compétences gouvernementales se prévaloir des compétences dont il est investi pour intervenir lui aussi en la matière.

Une telle approche pourrait consister à confier à l'Institut notamment l'ensemble des compétences en matière d'accréditation, y compris les volets métrologie et application des principes de bonnes pratiques de laboratoire, ainsi qu'en matière de mise en œuvre de la législation sur le commerce électronique, sous réserve évidemment que celui-ci dispose des moyens de ses compétences.

La normalisation aurait avantage à être confiée, pour autant que l'application des normes gardera un caractère volontaire, à un organisme de droit privé. Quant à lui, l'Institut n'interviendrait que pour publier et appliquer des normes techniques rendues obligatoires, par une disposition de droit communautaire ou national ou pour mettre au point, le cas échéant, des normes nationales avec effet obligatoire. Les conditions et modalités pour donner à des normes techniques un caractère contraignant devraient de même être énoncées dans la loi en projet.

En attribuant ces compétences au futur Institut, le législateur se bornerait pour l'essentiel à transférer des compétences qui sont actuellement assumées soit directement par le département de l'Economie, soit par le Service de l'énergie de l'Etat qui en relève, soit encore par le service compétent de l'Administration des contributions directes, les deux instances administratives étant censées être résorbées

dans le cadre de la nouvelle Administration. Il reste à examiner dans quelle mesure d'autres instances administratives continuent, nonobstant la loi précitée du 22 mars 2000, à participer à l'élaboration des normes internationales visées et dans quelles limites et selon quelles modalités elles pourront, voire devront être intégrées dans la démarche proposée.

Le ministre de l'Economie, sous l'autorité duquel il est prévu de placer cette Administration, serait à son tour en charge de la notification des organismes d'évaluation de la conformité accrédités au Luxembourg, que ceux-ci agissent au niveau de l'accréditation même ou qu'ils soient actifs en matière de certification et d'inspection des produits soumis à une évaluation de conformité ou encore qu'ils participent sous l'autorité de la ou des instances compétentes à la surveillance du marché. Il serait en outre compétent pour la délivrance et le retrait des concessions des électriciens autorisés à intervenir sur les réseaux publics de distribution de l'énergie électrique conformément au cadre à fixer par la loi en projet et suivant les critères à arrêter dans un règlement grand-ducal pris en exécution de ces dispositions légales. Enfin, comme s'agissant d'une tâche par essence politique, il serait appelé à assurer la promotion de la qualité et de la sécurité des produits, services, procédés et systèmes, entouré en cela des analyses et recommandations du conseil national à mettre en place; dans ce contexte, les interventions de l'Institut devraient être limitées à la mise à disposition de son savoir technique chaque fois que le ministre le demande ou que ce savoir est requis dans le cadre de la préparation d'une prise de position dudit conseil national.

Enfin, compte tenu des implications juridiques tenant à la protection de la propriété et du domicile privés, et de l'application des règles du droit pénal aux sanctions à prévoir dans le cas de la constatation d'une non-conformité, le Conseil d'Etat déconseille vivement de régler de façon aussi péremptoire que cela est prévu par les articles 9 et suivants du projet de loi la question de la surveillance du marché, surtout que le défaut d'observer les mesures prises à cet égard peut conduire à l'application des peines pénales dont question à l'article 12. En effet, point n'est besoin de rappeler que les garanties de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales s'appliquent également aux procédures d'investigation prévues pour détecter et constater des irrégularités quant à la conformité des produits, procédés ou systèmes certifiés. En outre, ces procédures d'investigation requièrent de la part des personnes qui les exercent les qualités et l'expérience pour ce faire. Au regard de ces considérations, il y aura avantage à limiter les fonctions de contrôle de l'Institut à l'application conforme des critères d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité en vue de lui permettre de procéder, le cas échéant, au retrait, à la suspension ou à la restriction des accréditations délivrées (cf. norme EN ISO/IEC 17011, point 7.13). Par contre, pour ce qui est de la surveillance du marché en matière de qualité et de sécurité des produits, services, procédés et systèmes, il sera, de l'avis du Conseil d'Etat, indiqué de réserver celle-ci aux instances étatiques spécialisées dans le contrôle de l'application des lois; le rôle du futur Institut se limitera ainsi à des fonctions de coordination, de communication et de mémorisation des activités visées.

Le Conseil d'Etat voudrait en guise de conclusion souligner encore une fois la nécessité de compléter le projet de loi sous avis, soit sous forme de dispositions complémentaires ajoutées au texte, soit sous forme d'un projet de loi à part, par un cadre juridique clair sur les conditions à remplir par les produits, y compris les services, procédés et systèmes qui sont visés par les directives communautaires afférentes, et qui sont soumis à l'évaluation de leur conformité, avant d'arrêter les conditions selon lesquelles cette qualité sera évaluée, certifiée et contrôlée.

Dans ce même ordre d'idées, il y aura lieu de délimiter avec davantage de précision les compétences du futur Institut par rapport aux attributions qui, en matière d'assurance-qualité, resteront apparemment réservées à d'autres instances administratives. Son champ d'application ainsi délimité, la loi en projet devrait soit faire abstraction de dispositions permettant d'interférer dans la manière de ces instances de gérer leurs compétences, comme prévu par les articles 9 à 11, soit énumérer avec précision les compétences visées.

Il faudra en outre reconsidérer les attributions qu'il est prévu de confier à l'Institut, en raison des considérations d'efficience devant trancher entre les différentes options possibles pour gérer les matières visées, d'une part, et du respect des principes de la comptabilité publique en relation avec la normalisation et, le cas échéant, de l'application conforme des exigences du droit pénal, voire de la procédure d'instruction criminelle en matière de surveillance du marché, d'autre part.

Dans ces conditions, il serait préférable de prévoir une approche plus large incluant des dispositions légales fixant le cadre juridique de l'assurance-qualité et assurant une délimitation claire du champ d'application de ce projet par rapport à d'autres secteurs spécifiques prévoyant déjà à l'heure actuelle

des modalités d'évaluation de la conformité des produits, procédés et systèmes auxquels la législation visée a trait. Quant au premier volet et conformément aux observations qui précèdent, les législations en matière de commerce électronique et de sécurité générale des produits pourraient servir de référence pour appliquer les dispositions en cause par extension à l'assurance-qualité dans son ensemble. Quant à la délimitation du champ d'application, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y aura avantage à donner au projet de loi sous avis un champ d'application aussi large que possible dans l'intérêt de voir évoluer l'assurance-qualité selon des critères concordants.

Au regard des observations qui précèdent, et qui rejoignent pour partie les remarques critiques formulées dans l'avis commun précité de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat procédera à l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Suite aux interrogations que soulève le projet de loi au sujet de la délimitation de son champ d'application, le Conseil d'Etat ne fera pas de proposition de modification de l'intitulé qui sera fonction du contenu définitivement retenu.

Article 1er

Le paragraphe 1er n'a pas de valeur ajoutée par rapport aux dispositions des articles consécutifs ayant trait aux missions de l'Institut à créer. En plus, son libellé est en contradiction avec la disposition du paragraphe 4 et ne concorde pas entièrement avec les dispositions de certains articles subséquents ayant trait à ces missions. Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer ce paragraphe et de compléter le projet de loi, à l'instar de la loi précitée du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits, par des dispositions relatives à la délimitation de son champ d'application *ratione materiae*. Le Conseil d'Etat signale au passage que la numérotation utilisée aurait avantage à correspondre à la séquence arithmétique usuelle commençant normalement par le chiffre 1.

Alors que le paragraphe 2 prévoit la création de la nouvelle administration, les paragraphes 3 et 4 ont trait au champ d'application de la loi en projet et devraient figurer parmi les dispositions qui, de l'avis du Conseil d'Etat, sont à ajouter pour cerner le champ d'application de celle-ci.

Le Conseil d'Etat note encore qu'il est prévu d'exclure du champ d'application de la loi en projet les „règlements communautaires spécifiques régissant la santé et la sécurité des produits autres que les directives dont question à l'article 3 sous 4^o“ (soit les directives fondées sur la „nouvelle approche“, prévoyant ou non l'attribution d'une marque „CE“, la directive 73/23/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension et la directive 92/75/CEE concernant l'indication de la consommation des appareils domestiques en énergie et autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits). Il relève au passage la confusion terminologique du paragraphe 3 présentant la directive comme notion synonyme du règlement communautaire.

Il convient en outre de rappeler à l'égard de cet article les observations formulées dans le cadre des considérations générales qui précèdent au sujet de l'intérêt d'intégrer le volet sécurité alimentaire dans le cadre de la loi en projet et partant de l'intérêt d'accréditer des organismes en charge de l'évaluation de conformité conformément à la démarche „haccp“, plutôt que de laisser la responsabilité de ce contrôle aux seules instances administratives, à savoir l'Inspection sanitaire de la Direction de la santé et l'Administration des services vétérinaires. Une réponse à cette question semble de mise face à une réglementation plus détaillée réclamée dans l'avis commun précité de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers arguant que les denrées alimentaires constituent un domaine primordial pour l'artisanat, et que les exigences communautaires en place préoccupent tout particulièrement les ressortissants de la Chambre des métiers.

Le Conseil d'Etat n'a pas trouvé dans l'exposé des motifs d'explication justifiant le choix d'un champ d'application qui prévoit des matières complètement couvertes par la loi en projet (cf. commerce électronique, sécurité générale des produits, équipements électriques et de télécommunications, métrologie légale), ou partiellement couvertes (matières visées par les directives „nouvelle approche“ que les auteurs qualifient de „relatives à la libre circulation des produits“) tout en excluant d'autres (produits

relevant de la santé et de la sécurité des produits, tels que médicaments, denrées alimentaires, cosmétiques, biocides, organismes génétiquement modifiés, sang).

En tout état de cause, le Conseil d'Etat demande avec insistance que dès avant que les auteurs définissent les attributions de l'Institut à créer, ils procèdent à une détermination précise et exhaustive du champ d'application de la loi en projet et à une délimitation des attributions à assumer par l'Institut par rapport aux compétences revenant en la matière aux autres autorités compétentes dont fait état le paragraphe 4. En l'absence de ces dispositions complémentaires, la loi en projet risquera en effet de devenir source permanente de conflits de compétence inextricables entre l'Institut et d'autres autorités continuant à assumer des attributions qui se recoupent avec les missions de l'Institut.

Le Conseil d'Etat propose de scinder l'article 1er.

Au vu de la portée que les auteurs entendront définitivement donner au projet de loi sous avis, il conviendra de déterminer d'abord, de préférence dans plusieurs articles, le champ d'application tout en y incluant en outre le contenu, le cas échéant revu, des paragraphes 3 et 4. Ces articles devraient être suivis par un article reprenant sous forme amendée le relevé des définitions inspiré de l'article 3 du projet gouvernemental. Par ailleurs, les articles 4, 5 et 8 qui règlent principalement des compétences à conférer à la future Administration comportent néanmoins aussi des dispositions ayant trait à la détermination du cadre juridique des matières dont la gestion sera assumée par l'Institut.

Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces dispositions ensemble avec les éléments précités et de prévoir l'insertion d'un chapitre 1er ayant trait au domaine d'application, voire au cadre légal des matières visées par la loi et incluant en plus le relevé des définitions des notions couramment utilisées dans le texte de loi. Ce chapitre aura avantage à fournir des réponses aux questions soulevées sur les pages qui précèdent et à abriter les dispositions d'autres articles du projet gouvernemental conformément aux observations faites ci-avant. Ce premier chapitre précéderait celui qui traiterait des compétences et des structures de l'Institut, et où devraient trouver leur place entre autres les dispositions du paragraphe 2.

Compte tenu des nombreuses interrogations qui subsistent quant à l'étendue du champ d'application et à la manière de délimiter celui-ci par rapport aux matières traitées dans d'autres textes légaux, le Conseil d'Etat renoncera à faire une proposition de texte.

Au regard des réagencements et ajouts proposés, il y aura lieu de prévoir une nouvelle numérotation des chapitres et des articles subséquents.

Article 2

Les dispositions de cet article ne donnent pas lieu à observation sauf que leur place se trouve parmi les dispositions générales et finales. Le Conseil d'Etat propose d'insérer le contenu de l'article 2 à la fin du dispositif, à la suite des dispositions de modification et d'abrogation d'autres textes légaux (cf. articles 23 et suivants du projet gouvernemental).

Article 3

Quant aux définitions relatives à l'„accréditation“, à l'„évaluation de la conformité“ et à l'„organisme d'accréditation“, qui figurent respectivement sous les chiffres 1°, 6° et 12°, leur libellé reprend textuellement les définitions prévues par la norme EN ISO/IEC 17000 „évaluation de la conformité – vocabulaire et principes généraux“ (cf. chiffres 5.6, 2.1 et 2.6). Comme la définition de l'accréditation renvoie à deux autres définitions de ladite norme, soit celles de l'„attestation“ (cf. point 5.2) et de l'„organisme d'évaluation de la conformité“ (cf. point 2.5), il échet de compléter en conséquence le relevé de l'article 3, surtout que le texte du projet de loi mentionne itérativement ces notions.

La définition du „document normatif“ reprise du Guide ISO/IEC 2004 „normalisation et activités connexes – vocabulaire général“ (cf. point 3.1) aura avantage à être complétée par les précisions y apportées par les notes 1, 2 et 3 figurant sous la définition.

Les définitions de la „normalisation“, de la „norme“ et de la „spécification technique“, reprises respectivement des points 1.1, 3.2 et 3.4 du guide précité, ne donnent pas lieu à observation. Bien qu'elle ait aussi été reprise du même guide (cf. point 4.4), celle de l'„organisme de normalisation“ ne reflète pas correctement la structure qu'il est envisagé de mettre en place sur le plan national. En effet, l'Institut n'aura pas, en tant qu'Administration publique, de personnalité juridique propre et ne pourra donc pas se doter de statuts conformément au critère afférent de la définition proposée. Si le cas de figure particulier où l'organisme est une Administration publique est expressément mentionné par la définition de

l'„organisme d'accréditation“, retenue dans la norme précitée EN ISO/IEC 17011 (cf. point 4.1), pareille hypothèse n'est pas évoquée dans la définition de l'„organisme de normalisation“ retenue au Guide ISO/IEC 2004:2. Le Conseil d'Etat se demande dès lors si, au vu des difficultés soulevées qui résultent de la définition proposée, il ne serait pas plus correct de parler dans le contexte sous examen d'un „organisme à activités normatives“ par référence à la définition du point 4.3 dudit guide.

Les définitions des laboratoires (cf. point 7°) et des bonnes pratiques de laboratoire (cf. point 3°) ne donnent pas lieu à observation, sauf qu'au point 3° il faut remplacer le sigle „BPL“ par la notion appropriée, écrite en toutes lettres.

La définition sous 8° de la métrologie légale est reprise textuellement du „Vocabulaire International des Termes de Métrologie Légale“ édité par le bureau de l'Organisation internationale de métrologie légale (cf. définition 1.2). Il y a cependant lieu de préciser qui sont les „organismes compétents“ pour effectuer les activités de métrologie faisant l'objet de la définition proposée.

Le caractère vague et hétéroclite de la définition de l'„autorité compétente“ ne contribue pas à résoudre les problèmes de délimitation du champ d'application de la loi en projet évoqués ci-avant. En plus, le vocabulaire utilisé dans le cadre de la normalisation internationale et communautaire prend soin de distinguer par exemple entre autorités de désignation (cf. point 7.3 de la norme EN ISO/IEC 17000), autorités réglementaires et autorités chargées de l'application (cf. points 4.5.1 et 4.5.2 du Guide 2004:2 précité). L'amalgame inhérent à la définition sous examen risque de contribuer aux conflits de compétence identifiés dans le cadre de l'examen de l'article 1er. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de renoncer à la définition proposée et, pour autant que de besoin au regard de la détermination du champ d'application dont la loi en projet devra être complétée, de spécifier aux articles ayant plus particulièrement trait à la surveillance du marché (cf. articles 9 à 11) les dispositions légales en cause et les compétences qu'elles visent. Cette solution semble d'autant plus pertinente que les auteurs hésitent eux-mêmes à utiliser la notion, alors que le paragraphe 2 de l'article 5 relatif à l'organisation d'audits en matière d'accréditation se réfère à „des ministères, administrations et services du secteur public“ plutôt que de se référer aux autorités compétentes définies à l'article 3.

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat met également en doute la pertinence des définitions de la „notification d'organismes“, de la „surveillance du marché“ et des „directives sur la libre circulation des produits“ prévues respectivement aux points 11°, 15° et 4° de l'article 3. Il ne suffit pas de définir au moyen d'une terminologie assez vague s'inspirant plus ou moins directement de la portée qui a été donnée sur le plan international aux notions définies pour esquiver l'obligation de déterminer avec la précision appropriée un champ d'application de la matière à légiférer. Il est donc proposé de supprimer ces définitions au profit de l'insertion de dispositions aux articles afférents du projet de loi permettant d'établir un cadre de règles juridiques stables, claires et concordantes pour la notification des organismes d'accréditation ou actifs en matière d'évaluation de la conformité et pour la surveillance du marché. Par ailleurs, il sera nécessaire de délimiter le champ d'application de la loi par rapport à d'autres textes légaux, soit en cernant le domaine des matières couvertes, soit en énumérant avec les précisions utiles les matières exclues.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat note que le texte gouvernemental fait à plusieurs endroits référence à des notions qui se trouvent à leur tour définies aussi dans les textes internationaux précités. Il s'agit entre autres des termes „produit“, „inspection“, „audit“ et „certification“ définis par la norme EN ISO/IEC 17000 précitée (cf. définitions sous 3.3, 4.3, 4.4 et 5.5). De l'avis du Conseil d'Etat, il serait avantageux de compléter le relevé de l'article 3 par la définition de ces notions.

Article 4

Si le paragraphe 1er de cet article a l'avantage par rapport à l'article 4 de la loi précitée du 22 mars 2000 de préciser les attributions de l'organisme luxembourgeois de normalisation, le contenu de cet article donne néanmoins lieu à plusieurs interrogations.

D'abord, le Conseil d'Etat entend rappeler les problèmes inhérents à une approche où un service administratif sera chargé de „commercialiser“ des normes techniques.

Comme il l'a déjà soulevé dans le cadre des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat se demande encore quelle est la portée des „normes, spécifications techniques et autres documents normatifs nationaux“, lorsqu'il est *a priori* établi que „leur observation n'est pas obligatoire“. Dans ces conditions, l'utilité d'en faire mention dans un texte légal dont l'essence est de par nature d'établir des normes juridiques contraignantes, n'est pas donnée, et le Conseil d'Etat en propose la suppression.

Les normes techniques établies par des organismes européens de normalisation deviennent d'après le chiffre 2° du paragraphe 1er des normes nationales. Est-il prévu de ne reprendre dans le droit national interne que des normes européennes? L'adjectif „européen“ vise-t-il le travail de normalisation effectué dans les enceintes – instances publiques et comités à statut privé – communautaires ou le terme a-t-il une connotation géographique? Dans les deux cas est-il prévu de renoncer *a priori* à la reprise de toute norme d'origine extra-européenne?

Il ne suffit pas qu'un organisme luxembourgeois ait participé à l'élaboration de normes techniques ayant par définition un caractère non public et non contraignant et qu'il „offre“ ses normes à l'achat par les milieux économiques intéressés, pour en faire des normes luxembourgeoises. Ou bien les normes en question seront appliquées sur une base purement volontaire; alors leur nature luxembourgeoise, étrangère ou internationale n'importe pas. Ou bien elles ont un effet obligatoire; alors il faudra en prévoir la reprise dans le droit national interne selon les exigences légales, dont la publication dans les formes de l'article 112 de la Constitution.

Selon le paragraphe 2, la création de normes et de références techniques similaires est déléguée à un règlement grand-ducal. S'il était prévu de conférer un caractère contraignant aux normes visées, qu'elles aient été élaborées au Luxembourg ou qu'elles soient reprises d'une instance étrangère, il y aurait restriction de la liberté de commerce et de l'industrie qui, aux termes de l'article 11(6) de la Constitution, ne souffre d'autres limitations que celles introduites par la loi formelle. Le Conseil d'Etat devrait dans ces conditions refuser la dispense du second vote constitutionnel, à moins que les auteurs du projet de loi ne veillent que les conditions de l'article 32(3) de la Constitution soient respectées à cet effet. Si, par contre, les auteurs du projet de loi n'envisageaient pas de conférer aux normes à élaborer un caractère contraignant, mais s'il s'agissait uniquement de monopoliser entre les mains de l'Etat la prérogative d'élaborer des normes nationales ou de reprendre des normes internationales ou étrangères, la question de l'intervention de l'Etat dans la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par l'article 11(6) de la Constitution resterait néanmoins entière. Le Conseil d'Etat devrait aussi dans cette hypothèse s'opposer formellement à la délégation à un règlement grand-ducal des conditions d'organisation et d'exercice de ce monopole, à moins que les auteurs spécifient dans la loi la finalité du règlement grand-ducal à prendre ainsi que les conditions et les modalités prévues à cet effet.

En vue de la publication de normes techniques à caractère obligatoire, le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a formulées dans ses avis relatifs au projet de loi qui est devenu la loi du 31 juillet 2006 sur la sécurité générale des produits et notamment aux propositions de texte formulées dans son avis complémentaire du 2 mai 2006 (voir sous 1., amendement I portant sur l'article 3) ainsi que dans le deuxième avis complémentaire du 4 juillet 2006 (voir proposition de texte *in fine*).

En ce qui concerne la rédaction proposée, le Conseil d'Etat note encore que l'Institut à créer n'a pas pour vocation de faire seulement fonction d'organisme national de normalisation, mais qu'il s'agit là d'une de ses missions principales, alors que, suivant la terminologie du Guide ISO/IEC 2004:2 précité, l'Institut est à considérer comme „organisme à activités normatives“. Aussi propose-t-il de redresser le texte en conséquence. Il rappelle en outre sa préférence, d'une part, de voir cerner la portée de l'activité de normalisation et l'effet des normes reprises d'instances internationales ou créées pour les besoins luxembourgeois, tout en transférant les dispositions afférentes dans un premier chapitre traitant du champ d'application de la loi en projet et, d'autre part, de voir l'activité de normalisation être confiée à un organisme professionnel de droit privé.

Sous réserve de ces observations, les dispositions relatives aux fonctions et compétences de l'Institut à créer auront leur place dans un deuxième chapitre.

Article 5

Les observations à l'endroit de l'article 4 au sujet de la rédaction et de la structure des dispositions relatives à la normalisation gardent leur valeur dans le contexte sous examen qui a trait à l'accréditation.

Quant au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat suggère de ne parler que de la mission d'accréditation qu'il est prévu de confier au nouvel Institut, puisqu'aux termes des normes européennes précitées l'accréditation constitue une forme d'évaluation de la conformité qui inclut l'activité de surveillance visée (cf. définition sous 2.1 de l'évaluation de la conformité ainsi que le paragraphe A.5 de l'Annexe A de la norme ISO/IEC 17000:2004). Dans ce même ordre d'idées, l'énumération des tâches relevant de la mission d'accréditation de l'Institut pourra se limiter à „l'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité (autres que des organismes d'accréditation) et de laboratoires“, à „la participation

aux travaux des organismes et instances internationaux actifs dans le domaine de l'accréditation" et à la „conclusion d'accords de coopération avec des organismes d'accréditation étrangers“.

En ce qui concerne les tâches sous 7° et 8° du paragraphe 1er qu'il est prévu de confier à l'Institut, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il ne suffit pas d'attribuer pour mission à une instance déterminée le soin d'assurer la gestion de tel registre national pour que ce registre jouisse *ipso facto* d'une raison d'être légale. Tout en approuvant l'idée d'attribuer à l'Institut à créer la gestion des registres nationaux de l'accréditation et des auditeurs qualité et auditeurs techniques à créer, il préconise dès lors de reprendre en plus, sous une forme adaptée tenant notamment compte de la nouvelle situation résultant de l'existence de deux registres distincts, les dispositions de l'article 2 de la loi précitée du 22 mars 2000. Concernant le premier alinéa de l'article à reprendre dans le projet de loi sous examen, de préférence dans un article séparé, le Conseil d'Etat préférerait lire „organismes d'évaluation de la conformité et laboratoires d'essais“ plutôt que „organismes de certification, d'inspection et laboratoires d'essais“. Concernant le deuxième alinéa de cet article qui fait état des critères prévus par les normes européennes en matière d'accréditation, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de préciser les normes en question et de les publier dans les formes de l'article 112 de la Constitution pour en assurer l'applicabilité avec effet obligatoire aux procédures et conditions d'accréditation retenues.

Pour ce qui est de la détermination des systèmes d'accréditation évoquée au paragraphe 3, le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation pour un organisme de certification ou d'inspection ou encore pour un laboratoire d'essais d'être accrédité et d'être inscrit dans un registre national en vue de pouvoir exercer son activité constitue une restriction de la liberté du commerce et de l'industrie qui ne peut intervenir que par une loi, conformément à l'article 11(6) de la Constitution. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat doit donc insister pour que les dispositions réglant l'accréditation soient prévues dans la loi même.

Par ailleurs, il convient de regrouper dans un paragraphe, sinon dans un article à part, les dispositions ayant trait à l'accréditation des certificateurs actifs dans le cadre de la signature électronique au sens de la loi précitée du 14 août 2000, tout en respectant, sous peine d'opposition formelle, dans ce contexte aussi les exigences de l'article 11(6) de la Constitution et tout en renonçant à l'utilisation du sigle „PSC“ pour dénommer les prestataires de services de certification.

Les dispositions du paragraphe 6 et du premier alinéa du paragraphe 7 pourront être regroupées dans un même paragraphe.

Par contre, dans l'intérêt d'une délimitation claire du champ d'application de la loi en projet et d'une démarcation nette entre les compétences de l'Institut accréditeur et celles des organismes accrédités en matière de certification et d'audit, le Conseil d'Etat conseille vivement de renoncer aux dispositions des paragraphes 2 et 5, estimant par ailleurs que la coexistence d'une pluralité d'organismes accrédités pour effectuer des audits devrait donner lieu à des tarifs conformes aux prix du marché sous l'effet du jeu de l'offre et de la demande, de sorte à pouvoir abandonner le deuxième alinéa du paragraphe 7.

Quant à la répartition interne des compétences au sein de l'Institut (paragraphe 4) et aux délégations de pouvoirs auxquelles ces compétences peuvent donner lieu, le Conseil d'Etat propose d'insérer celles-ci sous forme d'un paragraphe 3 à l'article 17. Il renvoie au commentaire relatif à cet article pour ce qui est du libellé de la disposition proposée.

Article 6

Le contenu de cet article apparaît comme superfétatoire aux yeux du Conseil d'Etat, d'une part, parce que le paragraphe 1er ne comporte aucune valeur normative et, d'autre part, parce que la disposition du paragraphe 2 fait double emploi avec les missions de l'Institut, telles que celles-ci résultent du contenu à remanier de l'article 5.

Article 7

Tout en marquant son accord avec l'essence de la mission d'information qu'il est prévu de confier au nouvel Institut, le Conseil d'Etat propose d'insérer cet article immédiatement à la suite de l'article traitant des tâches assumées par l'Institut en matière de normalisation.

Il se demande pourtant comment l'Institut pourra avoir connaissance de l'ensemble des informations à communiquer dans la mesure où toutes les instances administratives nationales en charge de l'élaboration et du suivi des règles et normes visées ne feront pas nécessairement preuve de la diligence utile pour mettre l'Institut à même d'assumer ses responsabilités.

Article 8

Cet article prévoit de donner à l'Institut à créer la compétence de notifier aux instances de l'Union européenne les organismes reconnus sur le plan national pour intervenir dans la mise en œuvre et dans l'exécution de directives communautaires prévoyant l'institution d'„organismes notifiés“.

Comme relevé déjà dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat préférerait que cette mission revienne au ministre ayant l'Economie dans ses attributions. Il insiste en outre sur l'obligation de cerner avec davantage de précision le champ d'application des dispositions. L'évocation vague de textes communautaires visés et regroupés sous la notion de „directives sur la libre circulation de produits“ ne suffit pas à cet égard, surtout qu'en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, certaines desdites „directives sur la libre circulation des produits“ sont exclues du champ d'application de la loi en projet, nonobstant l'éventualité que ces directives prévoient l'obligation pour les autorités nationales de notifier des organismes qu'elles ont agréés en vue de participer à la mise en œuvre de celles-ci.

Un autre problème posé par le texte proposé tient à l'enchevêtrement des compétences en matière de notification entre l'Institut et les autres autorités compétentes. Quant à ses „autres autorités compétentes“, il semble s'agir de celles qui sont en charge de la transposition et de la mise en œuvre des directives communautaires visées. Qui sera compétent pour assurer la notification? Cette tâche reviendra-t-elle à l'Institut en vertu de l'article 8 sous examen ou l'autorité compétente visée à l'article 1er, paragraphe 4, gardera-t-elle la compétence pour notifier un organisme qu'elle aura désigné pour l'épauler dans le cadre de la mise en œuvre d'une directive déterminée?

Le Conseil d'Etat recommande de revoir le texte proposé et de retenir sans ambages que le ministre sera en charge des notifications en cause et que celles-ci auront lieu sur décision de la seule autorité de notification ainsi constituée, le cas échéant, sur demande d'une autre instance administrative. En tout état de cause, ce sera l'appréciation par le ministre de la qualification professionnelle requise de l'organisme à notifier qui devra être déterminante pour procéder à la notification, et non l'accord d'une autre instance administrative dont ni la compétence ni les critères pour ce faire ne sont autrement définis par la loi en projet. Il conviendra par conséquent de supprimer la dernière phrase de l'article 8 qui expose, faute de critères objectifs et prédéterminés pour refuser la notification, d'éventuelles décisions de refus au reproche de l'arbitraire. Son maintien se heurterait, sous peine d'opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, aux principes administratifs d'impartialité et d'égalité de traitement dont doit faire preuve l'Administration dans ses relations avec les administrés.

L'article 8 devra dès lors être complété par les critères devant prévaloir pour assurer l'éligibilité d'un organisme en vue de sa notification. Ces critères devront avoir un caractère objectif tenant à l'expérience de l'organisme à notifier, à la qualification professionnelle de ses agents et à son honorabilité, et ne pourront en tout cas pas dépendre de l'accord d'une autre instance administrative qui ne serait pas tenue par ces mêmes critères d'appréciation objectifs pour émettre un avis liant l'autorité de notification. Les dispositions à insérer pour déterminer ces critères pourront utilement s'inspirer des directives „nouvelle approche“ relatives aux normes d'accréditation dans les différents domaines visés par ces directives.

Articles 9 à 12

La série d'articles sous examen a trait à la surveillance du marché que les auteurs du projet de loi entendent confier également à l'Institut. A cet effet, l'article 9 prévoit de conférer à l'Institut des attributions très hétérogènes selon qu'est visée la surveillance du marché en général ou la vérification urgente d'équipements électriques ou de télécommunications ou encore d'équipements et d'instruments de mesure tombant sous le champ de compétence de l'actuel service de métrologie.

Il est vrai que dans le passé le Conseil d'Etat s'est itérativement vu obligé d'attirer l'attention des auteurs de projets de règlement grand-ducal transposant des directives communautaires et prévoyant de confier aux autorités administratives compétentes pour leur exécution la possibilité de restreindre le commerce, voire de retirer du marché des produits considérés comme contraires aux exigences réglementaires sur le risque de voir ces règlements encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. En ce qui concerne la sécurité des produits, la loi précitée du 31 juillet 2006 apporte en matière de surveillance du marché et d'intervention en cas de constatation d'irrégularités des réponses utiles au problème évoqué. Il en est de même en matière de commerce électronique où la loi du 14 août 2000 a également prévu des procédures de contrôle et désigné des autorités habilitées à appliquer celles-ci.

Hormis la préférence que conformément au point de vue déjà développé dans le cadre des considérations générales et de l'examen de l'article 3 il donne à des dispositions légales qui attribuent aux autorités usuellement chargées du contrôle de l'application de la loi et disposant ainsi de la compétence administrative et juridique nécessaire, le Conseil d'Etat estime que la surveillance du marché devrait être organisée selon des règles similaires à celles retenues à cet effet dans les deux législations précitées, surtout en cas d'extension des dispositions sous examen aux produits alimentaires. Il appartiendra aux auteurs du projet de loi de vérifier dans quelle mesure la surveillance du marché des équipements électriques et de télécommunication requerra des adaptations des dispositions en vigueur.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat se dispensera de l'examen de détail des dispositions des articles 9 à 12 et se limitera aux observations suivantes.

Le libellé du paragraphe 1er de l'article 9 manque de précision quant à sa portée effective et est par ailleurs dépourvu de toute valeur normative, de sorte qu'il convient de le supprimer. Le paragraphe 3, qui a trait à la surveillance du marché des instruments métrologiques, a sa place dans le cadre des dispositions traitant de cet aspect des innovations légales projetées.

Quant à l'article 10, l'essence des dispositions projetées s'apparente à celle des articles formant le chapitre 4 de la loi du 31 juillet 2006. Le Conseil d'Etat propose qu'au niveau des compétences où des différences existent manifestement entre les deux textes, les auteurs du projet de loi sous examen se décident soit à reprendre l'approche de la loi précitée, soit à modifier celle-ci en confiant à l'Institut les compétences ministérielles qui figurent aux articles 6 et 7 de cette loi.

En ce qui concerne les initiatives concrètes à prendre pour vérifier la conformité des produits et pour procéder aux investigations requises à cet effet, le Conseil d'Etat se demande si les autorités qui seront en définitive chargées de la surveillance du marché ne devront pas, le cas échéant, pénétrer dans des immeubles abritant des sites de production et de stockage des produits à contrôler, voire saisir la marchandise inapte à la commercialisation. Comme il l'avait déjà soulevé notamment dans son avis du 16 mars 2004 au sujet du projet de loi qui est devenu la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence, le défaut d'accord du chef d'entreprise pour procéder à ces investigations obligerait les agents chargés des contrôles à se munir d'un mandat du juge judiciaire en vue de pouvoir vaquer à leurs tâches. Si l'application de la loi en projet rendait ce cas de figure possible, il faudrait, sous peine d'opposition formelle, disposer de façon explicite que lesdits contrôles soient effectués selon les modalités relatives au mandat de perquisition.

En outre, il y a lieu de déterminer clairement pour les différents segments de produits et de services à contrôler qui sont les autorités compétentes pour prendre les décisions prévues à l'article 11 ainsi que les autorités ou mieux les agents de celles-ci qui sont chargés de procéder aux investigations dont question à l'article 10.

A défaut des précisions pertinentes à apporter au texte soumis au Conseil d'Etat, celui-ci se verrait obligé de s'opposer formellement au libellé des articles 10 à 12 comme contraire aux exigences de la Constitution.

Il convient encore de soulever une non-conformité entre les articles 10 et 11, d'une part, et l'article 12, d'autre part, les articles 10 et 11 parlant d'„autorités compétentes“ et l'article 12 d'„agents“, qui ne sont pas autrement déterminés par la loi.

Enfin, le Conseil d'Etat s'étonne de la volonté des auteurs du projet de loi qui semblent entendre limiter aux seules irrégularités commises par les acteurs économiques les sanctions pénales prévues par le projet de loi sous examen. Qu'en est-il du non-respect des conditions de l'accréditation par un certificateur, un auditeur ou un responsable de laboratoire? Qu'en est-il de l'obstruction par un particulier dans le cadre d'un contrôle effectué dans le domaine de la métrologie? Un électricien travaillant sur un réseau de distribution de l'électricité sans être titulaire de la concession légalement prévue ou n'en respectant pas les conditions d'octroi ne devrait-il pas au même titre encourir une sanction pénale?

Articles 13 et 14

Les dispositions des articles 13 et 14 ont trait aux missions en matière de métrologie que le nouvel Institut est censé reprendre du Service des poids et mesures actuellement rattaché à l'Administration des contributions directes en vertu de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions directes et des Accises et rebaptisé „Service de métrologie“ par la loi du 30 avril 1974.

Comme il appartient à la loi de fixer les compétences de la nouvelle administration à créer, il ne suffit pas que soient seules mentionnées les attributions principales de l'Institut en matière de métrologie, mais il faudra encore définir avec précision le champ des compétences en question.

Par ailleurs, au regard des observations formulées ci-avant au sujet de la surveillance du marché, le Conseil d'Etat recommande de mettre à profit l'initiative législative sous examen pour aligner aussi la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures, afin que les contrôles effectués dans ce contexte soient réalisés selon les mêmes critères légaux que ceux normalement applicables en matière de surveillance du marché.

Comme les prescriptions en matière de métrologie légale ont pour ceux à qui elles sont destinées un effet contraignant susceptible de les limiter dans le libre exercice de leur activité professionnelle, les mesures qu'il est prévu en vertu du paragraphe 3 de l'article 14 de confier à un règlement d'exécution comportent une restriction de la liberté du commerce et de l'industrie qui relève du domaine réservé à la loi. Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement aux dispositions en question, à moins de compléter la loi, conformément à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, par des dispositions qui spécifieront les fins auxquelles ces règlements sont pris ainsi que les conditions et les modalités pour ce faire.

En vertu du paragraphe 1er de l'article 14, il est prévu de confier des attributions de police judiciaire aux fonctionnaires du Service de métrologie censés relever dorénavant du nouvel Institut. Le Conseil d'Etat entend rappeler à cet égard la mise en garde, déjà formulée tant dans le cadre des considérations générales qui précèdent que dans maint avis antérieur (cf. avis du Conseil d'Etat du 29 octobre 1996, *doc. parl. No 4134*⁷, avis du 9 décembre 2003, *doc. parl. No 5044*³; avis du 22 février 2005, *doc. parl. No 5380*³), contre l'octroi de telles attributions à des fonctionnaires autres que ceux relevant des corps spécialement constitués pour assurer les fonctions de police judiciaire. Il recommande dès lors de renoncer également dans le contexte sous examen à l'attribution des fonctions prévues aux agents affectés au Service de métrologie.

Quant au paragraphe 2 de l'article 14, les visites que les fonctionnaires peuvent effectuer dans les établissements commerciaux où des instruments de mesure sont utilisés ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement du commerçant. Si, par contre, celui-ci refusait l'accès à ses locaux et empêchait ainsi les contrôles en question, l'article 14 devrait, le cas échéant, être complété par les dispositions couramment applicables en matière de perquisition.

Article 15

Le Conseil d'Etat estime que dans leur forme actuelle les dispositions de cet article ne comportent pas de caractère normatif et qu'elles risquent de pouvoir être invoquées devant le juge à l'appui d'actions particulières introduites par des opérateurs économiques contre l'Etat. C'est pourquoi le Conseil d'Etat demande la suppression de cet article.

Article 16

Au sujet de l'intention des auteurs du projet de loi de confier également à l'Institut à créer l'octroi et la gestion des concessions des électriciens autorisés à travailler sur les infrastructures faisant partie des réseaux de distribution de l'énergie électrique, le Conseil d'Etat tient d'abord à rappeler sa préférence pour confier cette compétence directement au ministre ayant l'Energie dans ses attributions.

Par ailleurs, il ne peut pas se déclarer d'accord avec la détermination des conditions d'octroi des concessions en question par voie de règlement grand-ducal. En effet, l'obligation de détenir une telle concession pour effectuer les travaux précités constitue une restriction à la liberté de commerce et de l'industrie consacrée par l'article 11(6) de la Constitution qui ne peut être prévue que par la loi formelle. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se voit obligé de s'opposer formellement au texte du paragraphe 2 de l'article 16.

Article 17

Le Conseil d'Etat propose de subdiviser cet article en quatre paragraphes reprenant successivement les dispositions du paragraphe 2 de l'article 1er, celles relatives au pouvoir hiérarchique du directeur comme chef d'administration et les prérogatives spéciales qui sont réservées à ce dernier aux termes du paragraphe 4 de l'article 5. Il rappelle en outre son observation formulée en relation avec l'article 7 quant à l'endroit approprié pour insérer la disposition y prévue.

L'article 17 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 17.** (1) Il est créé une administration appelée Institut luxembourgeois de l'accréditation et de la sécurité des produits, en abrégé „l'Institut“, qui a pour mission (...) (*à faire suivre par la liste des attributions qui seront en définitive retenues parmi les compétences de l'Institut*).

(2) L'Institut exerce ses fonctions sous l'autorité du ministre ayant l'Economie dans ses attributions, désigné ci-après le ministre.

(3) L'Institut est placé sous les ordres d'un directeur qui en est le chef d'administration.

(4) Le directeur prend les décisions relatives à l'octroi, au maintien, à l'extension, à la réduction, à la suspension et au retrait des accréditations, les comités d'accréditation demandés en leur avis. Il prend également les décisions relatives aux audits complémentaires en matière d'accréditation.“

Article 18

Afin d'aligner cet article aux errements légaux qui s'appliquent normalement en la matière, il convient de donner la teneur suivante à l'article sous examen:

„**Art. 18.** (1) Le cadre du personnel de l'Institut comprend les fonctions et les carrières suivantes:

1° dans la carrière supérieure:

– un directeur;

2° dans la carrière supérieure de l'attaché d'administration:

– des conseillers ...;

3° dans la carrière supérieure de l'ingénieur:

– des ingénieurs ...;

4° dans la carrière moyenne du rédacteur (*ainsi de suite jusqu'à la fin du texte du point 9° actuel du projet de loi*).

(2) Le cadre prévu au paragraphe 1er peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat ainsi que des ouvriers de l'Etat selon les besoins de service et dans les limites des crédits budgétaires.“

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs de transférer le paragraphe 3 à l'article 19.

Article 19

Conformément à son observation finale relative à l'article 18, le Conseil d'Etat propose de reprendre dans un premier paragraphe la disposition relative aux conditions de nomination du directeur de l'Institut figurant au paragraphe 3 de l'article 18.

La numérotation des paragraphes 1er et 2 de l'article 19, qui ne donnent par ailleurs pas lieu à observation, devra être adaptée en conséquence.

Article 20

Sans observation, sauf que pour des raisons d'ordre rédactionnel il convient de reformuler comme suit la première phrase: „Sont nommés par le Grand-Duc les fonctionnaires supérieurs au grade 8.“

Article 21

Cet article prévoit l'institution d'un Conseil national pour la qualité, appelé à remplacer le Conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité prévu par la loi du 22 mars 2000.

Cet article ne donne pas lieu de la part du Conseil d'Etat à observation, sauf qu'il convient d'écrire au deuxième alinéa qu'„Un règlement grand-ducal détermine la composition et le fonctionnement du Conseil“.

Article 22

Le Conseil d'Etat considère comme redondantes les dispositions prévues sous 2°, 4° et 6° de cet article qui fait manifestement double emploi avec l'abrogation partielle de la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'Energie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport, conformément à l'article 24 du présent projet de loi. Dans la mesure où les auteurs persisteraient à maintenir néanmoins les dispositions en question, il y aurait lieu d'écrire „2° A l'Annexe A (...) est supprimée au grade 16 la fonction de „directeur du Service de l'Energie de l'Etat“ “ et de procéder par analogie pour ce qui est du libellé des points 4° et 6°.

En ce qui concerne les points 1°, 3° et 5°, il convient de modifier le libellé dans le même sens en écrivant „1° A l'Annexe A (...), est ajoutée au grade 17 la fonction de „directeur de l'Institut luxembourgeois de l'accréditation et de la sécurité des produits et services“, tout en prévoyant les mêmes corrections aux points 3° et 5°.

Articles 23 à 28

Les articles sous examen comportent les modifications que les auteurs du projet de loi proposent d'apporter à d'autres textes légaux pour mettre ceux-ci en conformité avec les dispositions légales en projet.

Compte tenu de la nécessité de revoir le champ d'application de la loi en spécifiant et en détaillant davantage le cadre juridique des matières dont la mise en œuvre est censée être confiée au nouvel Institut à créer, et de délimiter le cas échéant avec plus de précision les compétences de l'Institut et celles d'autres autorités étatiques actives dans les matières visées, il y a lieu à énumération exhaustive des textes dont l'exécution tombe dans ce champ d'application.

C'est sous le bénéfice de cette réserve expresse que le Conseil d'Etat passe à l'examen des articles en question.

L'article 23 ne donne pas lieu à observation.

Les dispositions prévues à l'article 24 reviennent en somme à maintenir les articles 1er, 2 et 9 de la loi précitée du 14 décembre 1967.

Le maintien des articles 1er et 2, qui ont trait au commissaire du Gouvernement à l'Energie, ne donnent pas lieu à observation, puisque de toute évidence les auteurs du projet de loi n'ont pas l'intention de toucher ni à l'institution ni au statut de ce poste.

Par contre, les dispositions de l'article 9 ne se limitent pas uniquement audit commissaire, mais ont trait aussi à d'autres fonctions. Afin de rester en ligne avec les dispositions relatives à la suppression de ces fonctions prévues par ailleurs, il y a lieu d'amputer le texte de l'article 9 de la loi du 14 décembre 1967 de toutes les dispositions qui n'ont pas spécifiquement trait audit commissaire du Gouvernement. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard plus particulièrement au commentaire des auteurs du projet de loi relatif à l'article 28, où la même idée est articulée.

Dans l'article 25, la référence à l'ancienne loi du 27 août 1997 relative à la sécurité générale des produits doit être remplacée par une référence appropriée à la loi précitée du 31 juillet 2006.

L'article 26 ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne l'abrogation de la loi précitée du 22 mars 2000, qui est prévue à l'article 27, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-avant afin que la concordance avec la modification projetée de la loi du 14 décembre 1967 soit assurée.

L'article 28 comporte les dispositions transitoires concernant plus particulièrement le personnel affecté par la création du nouvel Institut et censé être transféré dans l'effectif de celui-ci.

Au paragraphe 1er, il y a lieu de rédiger comme suit le deuxième alinéa:

„Le rédacteur entré en service le 1er octobre 2005 ainsi que l'employée de l'Etat entrée en service le 1er décembre 2000 qui sont affectés au ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, sont transférés à l'Institut à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.“

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note qu'il est prévu de transférer aussi auprès du nouvel Institut le personnel affecté à l'exploitation des centrales hydroélectriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport. Or, depuis

la création de l'Administration de la gestion de l'eau par la loi du 28 mai 2004, ce personnel se trouve détaché de fait à cette administration. Aussi le Conseil d'Etat se demande-t-il s'il n'y aurait pas avantage à mettre à profit le projet de loi sous avis pour régulariser la situation de ces agents en alignant leur affectation juridique sur la situation de fait décrite. Le texte que le Conseil d'Etat propose à l'endroit du paragraphe 2 ci-après présuppose cet alignement de la part des auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat a des difficultés de suivre les auteurs du projet de loi quant à la rédaction du paragraphe 2 de l'article 28, car il ne paraît manifestement pas envisagé de transférer l'ensemble du personnel du département de l'Economie et du Commerce extérieur au nouvel Institut. Dans la mesure où serait seul visé le transfert des deux agents dont question au deuxième alinéa du paragraphe 1er, il suffirait de libeller comme suit le paragraphe 2:

„(2) Les fonctionnaires du Service de l'énergie de l'Etat et du Service de métrologie ainsi que le rédacteur visé au deuxième alinéa du paragraphe 1er bénéficient au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi d'une nomination auprès de l'Institut dans la carrière et le grade atteints dans leur administration d'origine. Ils conservent leur ancienneté de service et leur classement en grade acquis dans leur administration d'origine. Ils sont dispensés, pour autant que de besoin, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion à condition d'y avoir réussi dans leur administration d'origine.“

La question d'un dépassement des postes prévus par le cadre ne se pose pas, alors que par définition il s'agit d'un nouveau cadre dont les agents transférés auprès de l'Institut bénéficieront. De la sorte, une disposition faisant état d'un éventuel dépassement des pourcentages fixés par la loi du 28 mars 1986 ne fait pas de sens.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire pour des raisons d'ordre rédactionnel:

„(3) Les employés du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et du Service de l'énergie de l'Etat transférés auprès de l'Institut en vertu du paragraphe 1er sont repris par l'Institut avec leur situation acquise au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi quant à leur classement, leur ancienneté, leur indemnité et leurs avancements en grade et en échelon.“

Le paragraphe 4 ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu de mettre le texte à l'indicatif présent.

Par référence à l'article 10*bis* de la Constitution, qui vaut également en matière de fonction publique, le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux dispositions prévues au paragraphe 5 qui constituent une entorse aux principes établis par la loi du 28 mars 1986.

Article 29

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord sa proposition faite à l'endroit de l'article 2 dont le contenu doit trouver sa place parmi les dispositions finales du projet de loi.

Quant à l'intention des auteurs de maintenir provisoirement en vigueur les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi du 22 mars 2000 en attendant que de nouvelles dispositions d'exécution de la loi en projet aient pu être édictées, le Conseil d'Etat doit faire part de ses hésitations pour suivre les auteurs du projet de loi sur cette voie.

D'une part, il note que la transcription du contenu des trois règlements en question ne constitue pas une tâche très importante, et qu'en vue de finaliser cette transcription dans de bonnes conditions, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales pourrait être différée d'un ou de plusieurs mois à compter de la date de leur publication au Mémorial grâce à une disposition afférente à insérer à l'article final.

D'autre part, il constate que la mise en œuvre de la loi en projet requerra plusieurs autres règlements grand-ducaux d'exécution dont l'élaboration à elle seule nécessitera un report de cette entrée en vigueur.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat se doit d'insister, tout comme les chambres professionnelles consultées en la matière, pour disposer à court terme des mesures d'exécution des dispositions légales sous revue, afin de pouvoir convenablement apprécier l'économie et la portée du projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 novembre 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

