



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

MW/PR

P.V. ECO 19

Commission de l'Économie

Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 20 et 30 avril (deux réunions) 2015 et du 22 mai 2015
2. 6755 Projet de loi concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : M. Gérard Anzia, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Max Hahn (en rempl. de M. André Bauler), Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

M. Sigurdur Gudmannsson, M. Alexis Weber, ILNAS (Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services), du Ministère de l'Économie

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

*

Le groupe parlementaire CSV exprime le souhait que Monsieur le Ministre de l'Économie vienne présenter à la commission le dossier concernant la poste, ce dossier comprenant deux volets : - le projet de loi 6794 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992

portant création de l'entreprise des postes et télécommunications ; - la coopération annoncée l'année dernière entre POST Luxembourg et la Banque Raiffeisen (CCP).

Une députée demande à ajouter la présentation des priorités de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne.

*

2. Projet de loi 6755

Le projet de loi a pour objet la transposition de la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression.

Suite à quelques paroles d'introduction par Monsieur le Président, un représentant ministériel fait savoir que la directive doit être transposée pour le 18 juillet 2016, comme les douze autres directives dont l'ILNAS est en charge, à l'exception de l'article 13 qui aurait dû être transposé pour le 28 février 2015, ses dispositions étant censées s'appliquer à partir du 1^{er} juin 2015. L'article 13 est relatif à la classification des équipements sous pression.

Il s'agit d'une directive nouvelle génération, c'est-à-dire d'une directive se basant sur le « new legislative framework », un paquet de mesures (« paquet Marché intérieur ») adopté le 9 juillet 2008 par le Conseil de l'Union européenne¹.

Les observations de nature rédactionnelle que fait le Conseil d'État sont adoptées.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État exprime une opposition formelle à l'égard des renvois à des règlements grand-ducaux au paragraphe 2, points d, e sous-point i et f sous-point v. Il rappelle « que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures ». Il serait d'accord avec une « référence directe aux règlements grand-ducaux y visés, à condition de préciser que ces règlements grand-ducaux ont été adoptés selon la procédure spéciale prévue par la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports ».

Les libellés proposés par le Conseil d'État sont par conséquent repris.

À l'endroit du point f sous-points ii, iii et vi, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de préciser « la législation applicable ». Comme les directives concernées ne sont pas encore transposées, il est pour l'instant fait référence aux lois respectives sous la forme suivante : « la loi du jj.mm.aaaa relative ... ». Cette référence est remplacée par la date exacte dès que celle-ci est déterminée, les lois de transposition de toutes les directives en question devant être adoptées le même jour.

Au point s de l'article 1^{er} (2), l'intitulé exact de la loi concernant le transport de marchandises dangereuses doit être indiqué. Au point r, la notion « PS V n'excédant pas 500 bar·L » doit être clarifiée.

Article 2

¹ E.a. Décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil

Le Conseil d'État se demande si la définition de l'« organisme national d'accréditation » de la directive doit être reprise, alors que la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant organisation de l'ILNAS désigne celui-ci comme organisme luxembourgeois d'accréditation. Il est partant décidé de supprimer cette définition.

Article 3

Le Conseil d'État recommande de supprimer le paragraphe 2 qui prévoit que les équipements sous pression et les ensembles qu'ils peuvent former peuvent être soumis, « pour assurer la protection des personnes et, en particulier, des travailleurs », à des exigences additionnelles déterminées par règlement grand-ducal. Il rappelle que ces règles supplémentaires « peuvent comporter des restrictions à la liberté de commerce, réservées de par l'article 11(6) de la Constitution à la loi formelle. Dans ces conditions, les règlements grand-ducaux en question risqueront d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. ». Le paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 2014/68/UE n'ayant d'ailleurs « qu'un caractère facultatif », le Conseil d'État propose « de prévoir les éventuelles exigences additionnelles dans des textes légaux *ad hoc* à prendre au fur et à mesure où le besoin en sera donné ».

Une opposition formelle est exprimée à l'endroit du paragraphe 3, selon lequel, lors de démonstrations, « les mesures de sécurité adéquates doivent être prises conformément aux exigences fixées par l'ILNAS afin d'assurer la sécurité des personnes ». Le Conseil d'État demande la reformulation du paragraphe 3 en précisant que : « L'utilisation d'équipements de pression non conformes aux exigences de la loi en projet lors de foires, d'expositions, de démonstrations et d'autres manifestations similaires ne doit être rendue possible que sous réserve d'autorisations spéciales dont la délivrance pourra être confiée à l'ILNAS, à condition d'en fixer au préalable les exigences normatives, tout en ayant soin de prévoir dans la loi le cadrage essentiel de ces exigences et de reléguer le détail à un règlement grand-ducal à intervenir selon les dispositions de l'article 32(3) de la Constitution. ».

Article 4

Au sujet du paragraphe 3, le Conseil d'État pose la question de savoir si la directive est correctement transposée, « alors que la disposition européenne est susceptible d'être interprétée comme visant de façon générale les règles de l'art en usage dans tout État membre, tout comme elle peut être lue, à l'instar de ce que les auteurs semblent privilégier, comme ne visant que les règles en usage au Luxembourg. Il demande aux auteurs du projet de loi de clarifier cette question avant d'être en mesure de se prononcer sur la transposition correcte de la directive en vue de la dispense du second vote constitutionnel. ».

Il est proposé de reprendre la formulation du texte de la directive, à savoir : « Les équipements sous pression et les ensembles dont les caractéristiques sont inférieures ou égales aux limites visées respectivement au paragraphe 1, points a), b) et c), et au paragraphe 2 sont conçus et fabriqués conformément aux règles de l'art en usage ~~au Grand-Duché de Luxembourg~~ dans un État membre de l'Union européenne afin d'assurer leur utilisation de manière sûre. ». Comme l'expliquent les auteurs du projet de loi, un des principaux objectifs de la directive est d'assurer la libre circulation, au sein de l'Union européenne, des équipements sous pression qui sont conformes à certaines exigences essentielles. La formulation initiale reviendrait à limiter la mise sur le marché au Grand-Duché de Luxembourg aux équipements sous pression qui sont conçus et fabriqués conformément aux règles de l'art en usage au Luxembourg.

Il en est fait de même pour l'article 6(1).

Article 5

Le paragraphe 3 est complété *in fine* par les mots « ou en anglais » pour la raison que l'ILNAS accepte également que les informations en question soient fournies en anglais. La même modification est apportée aux articles 6(9), 8(9) et 17(2).

Un député fait remarquer que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ne prévoit pas d'obligation de répondre en anglais. L'article 4 de cette loi, relatif aux requêtes administratives, dispose que : « Lorsqu'une requête est rédigée en luxembourgeois, en français ou en allemand, l'administration doit se servir, dans la mesure du possible, pour sa réponse de la langue choisie par le requérant. ».

Article 6

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, il est renvoyé à l'article 4(3).

De manière générale, une députée souhaiterait savoir si toutes les exigences à satisfaire ne constituent pas une surcharge administrative pour les entreprises au Luxembourg, les directives étant plutôt conçues pour les grandes entreprises multinationales que pour les petites et moyennes entreprises.

Un représentant ministériel répond que la directive n'apporte en gros pas de nouvelles obligations. Il s'agit plutôt d'une refonte.

La dernière phrase du paragraphe 6 est modifiée comme suit :

« Les coordonnées sont indiquées en lettres de l'alphabet latin et en chiffres dans au moins ~~une des trois langues administratives désignées dans la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.~~ ».

Cette phrase est libellée dans la directive comme suit : « Les coordonnées sont indiquées dans une langue aisément compréhensible pour les consommateurs, les autres utilisateurs et les autorités de surveillance du marché. ».

La modification est apportée pour des raisons d'ordre pratique, puisqu'une adresse se compose en général de lettres et de chiffres, peu importe la langue. Afin d'assurer que les coordonnées soient aisément compréhensibles, ce qui n'est par exemple pas le cas pour tous concernant une adresse écrite en lettres grecques, il est précisé qu'elles sont à rédiger en lettres de l'alphabet latin.

Article 15

Le paragraphe 1^{er} est complété suite à une opposition formelle du Conseil d'État qui critique que le texte, même s'il est repris de la directive, ne précise pas qui est compétent pour procéder à la reconnaissance de l'usage sûr des matériaux. Ceci « expose les fabricants voulant se prévaloir de cette qualité à une insécurité juridique, de surcroît susceptible d'entraver la commercialisation des équipements sous pression et ensembles qu'ils entendent mettre sur le marché ».

La phrase suivante est donc ajoutée *in fine* au paragraphe 1^{er} : « À cette fin, l'organisme notifié se base sur la documentation technique établie par les organismes mandatés conformément au règlement grand-ducal du 30 novembre 1989 relatif aux appareils à pression en provenance ou à destination d'un des Etats membres de la Communauté Européenne, adopté selon la procédure prévue par la loi précitée du 9 août 1971. ». Ce règlement a été abrogé entre-temps.

Le paragraphe 4 est supprimé conformément à la demande du Conseil d'État qui rappelle qu'il « n'appartient pas au législateur luxembourgeois d'ordonner à la Commission européenne quel est le sort que celle-ci doit réserver aux approbations européennes de matériaux qui lui ont été communiquées et dont elle a constaté la conformité aux exigences pertinentes de la directive 2014/68/UE ».

Au nouveau paragraphe 4 (paragraphe 5 initial), la dernière phrase est complétée comme suit : « Il informe immédiatement les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne [...]», à l'instar de l'ajout proposé par le Conseil d'État à l'endroit du paragraphe 3.

La proposition de texte du Conseil d'État pour le paragraphe 6, devenant le paragraphe 5, est adoptée. Le Conseil d'État souligne que « le législateur luxembourgeois ne peut pas prescrire à la Commission européenne ce que celle-ci doit décider lorsqu'une approbation européenne ne satisfait pas aux exigences essentielles de sécurité de l'annexe I. Il ne peut pas non plus obliger les autres États membres de l'Union européenne d'informer la Commission européenne des non-conformités qu'ils auront constatées. ».

À une question afférente d'une députée, un représentant ministériel répond que, en ce qui concerne toutes ces directives, la Chambre de Commerce avise quelquefois les projets de loi de transposition et n'a en général pas d'observations à faire. La Chambre des Métiers ne rend pratiquement jamais d'avis.

Article 21

Le Conseil d'État rend attentif au fait que la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant organisation de l'ILNAS détermine clairement la fonction de l'OLAS² comme département de l'ILNAS, de sorte que les termes « Le département » peuvent être supprimés. La proposition de texte du Conseil d'État est reprise.

Article 22

Le Conseil d'État « se demande s'il n'y aurait pas avantage à appliquer les exigences prévues pour les autorités notifiantes visées dans la loi en projet également à l'autorité de notification, identifiée à l'article 7 de la loi précitée du 4 juillet 2014. S'il est suivi sur ce point, il y aura lieu de compléter la prédite loi par un article *7bis* reprenant les dispositions de l'article 22 sous examen. ».

Le ministère partage cette approche ; l'ajout sera apporté à la loi précitée du 4 juillet 2014 dans le cadre de la prochaine modification.

Au sujet du paragraphe 6, le Conseil d'État rappelle que ces dispositions « n'autorisent pas l'ILNAS à recruter éventuellement du personnel supplémentaire, mais que de tels engagements requerront une nouvelle intervention spécifique du législateur ». En effet, en vertu de l'article 35, alinéa 2 de la Constitution : « Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. ».

Une opposition formelle est exprimée pour non transposition du paragraphe 2 de l'article 33 de la directive 2014/68/UE qui comporte une obligation pour les autorités notifiantes. Le paragraphe 2 de l'article 33 est libellé comme suit : « L'État membre notifiant communique à la Commission, sur demande, toutes les informations relatives au fondement de la notification ou au maintien de la compétence de l'organisme d'évaluation de la conformité

² Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance

concerné. ». Un paragraphe 7 reprenant le paragraphe 2 de l'article 33 de la directive est partant ajouté à l'article 22 du projet de loi.

Article 24

Le Conseil d'État considère comme préférable que les dispositions de l'article soient « formulées sous forme d'obligations comportant l'insertion du verbe « devoir » aux endroits pertinents du texte » au lieu de ne constater que « les qualités à remplir par les organismes d'évaluation de la conformité et des entités tierces parties reconnues en vue de leur notification ».

Il est à noter que l'emploi du verbe « devoir » est inhabituel dans un texte de loi³.

Un nouveau paragraphe 11 est ajouté, reprenant le libellé proposé par le Conseil d'État, lequel propose de supprimer le paragraphe 1^{er} dans l'intérêt de la cohérence du texte. De cette manière, il est clair que les dispositions de l'article « valent et pour les organismes d'évaluation de la conformité et pour les entités tierces parties reconnues ».

Article 25

Faisant suite à l'observation du Conseil d'État, le paragraphe 1^{er} est supprimé.

Article 26

Alors que, tout comme pour l'article 28, le Conseil d'État estime utile de préciser le texte « en ne visant pas seulement les organismes d'évaluation de la conformité, mais en évoquant de surcroît les entités tierces parties reconnues et les services d'inspection des utilisateurs dont question aux articles 24 et 25 », un représentant ministériel est d'avis que le texte est suffisamment précis et qu'il n'est pas nécessaire de suivre le Conseil d'État.

Article 29

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article par les dispositions du paragraphe 4 de l'article 29 de la directive 2014/68/UE qui ne serait pas transposé par la loi en projet.

Le paragraphe 4 de l'article 29 de la directive précitée est libellé comme suit : « Lorsqu'une notification n'est pas fondée sur le certificat d'accréditation visé à l'article 28, paragraphe 2, l'autorité notifiante fournit à la Commission et aux autres États membres les preuves documentaires qui attestent la compétence de l'organisme d'évaluation de la conformité et les dispositions en place pour garantir que cet organisme sera régulièrement contrôlé et continuera à satisfaire aux exigences énoncées à l'article 24 ou à l'article 25. ».

Un représentant ministériel explique que cette disposition est déjà contenue dans la loi précitée du 4 juillet 2014, dont l'article 7, paragraphe 1^{er} dispose que : « (1) L'OLAS est l'autorité chargée de la notification à la Commission européenne et aux autres États membres de l'Union européenne d'organismes d'évaluation de la conformité accrédités dans des domaines légaux qui prévoient cette notification. ».

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er} du même article est libellé comme suit : « Tout organisme d'évaluation de la conformité qui demande à être notifié doit être établi au Grand-Duché de Luxembourg, posséder la personnalité juridique et être accrédité dans la matière légale dans le cadre de laquelle la notification est demandée. ».

³ Le verbe « devoir » est néanmoins utilisé dans la loi précitée du 4 juillet 2014.

Article 35

Le paragraphe 1^{er} est supprimé, conformément à l'observation du Conseil d'État qui constate que ce texte « règle la procédure à appliquer par la Commission européenne dans l'hypothèse où une mesure est prise par l'ILNAS aux termes de la procédure déterminée à l'article 34. Or, il n'appartient pas au législateur luxembourgeois de conférer à la Commission européenne des attributions qui relèvent de la compétence exclusive du législateur européen. ». La législation nationale doit se limiter à prendre des dispositions relatives aux conséquences à prendre par les autorités nationales suite à la décision de la Commission européenne.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande de préciser « quelles sont sur le plan national les conséquences selon qu'une mesure prise est justifiée ou non par la Commission européenne ».

L'article 35 se lira dès lors comme suit :

« Art. 35. Procédure de sauvegarde de l'Union européenne. »

~~(1) Lorsque, au terme de la procédure visée à l'article 34, paragraphes 3 et 4, des objections sont émises à l'encontre d'une mesure prise par l'ILNAS ou lorsque la Commission européenne considère qu'une mesure nationale est contraire à la législation de l'Union européenne, la Commission européenne entame sans tarder des consultations avec les États membres et l'opérateur ou les opérateurs économiques en cause et procède à l'évaluation de la mesure nationale. En fonction des résultats de cette évaluation, la Commission européenne adopte un acte d'exécution déterminant si la mesure nationale est justifiée ou non.~~

~~La Commission européenne adresse sa décision à tous les États membres et la communique immédiatement à ceux-ci ainsi qu'à l'opérateur ou aux opérateurs économiques concernés.~~

(2) Dans le cas où l'ILNAS prend une mesure aux termes de la procédure visée à l'article 34, et si la mesure nationale est jugée justifiée, l'ILNAS prend les mesures nécessaires conformément à l'article 13 de la loi précitée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS pour assurer le retrait de l'équipement ou de l'ensemble non conforme du marché luxembourgeois de leur marché et il en informe la Commission européenne. Si la mesure nationale est jugée non justifiée, l'ILNAS la retire. ».

Article 38

Le Conseil d'État ne saurait « pas accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de l'article sous examen dans sa forme proposée par les auteurs », puisque « la hiérarchie des normes interdit qu'une loi renvoie à un règlement grand-ducal, norme juridique de niveau inférieur ».

La proposition de texte du Conseil d'État est reprise. Elle assure « la mise sur le marché et l'utilisation des équipements actuellement considérés comme étant conformes au-delà de l'entrée en vigueur de la loi en projet ».

Le Conseil d'État précise que si le législateur préférerait « néanmoins maintenir le libellé du projet gouvernemental, il faudrait y préciser, à l'instar de la proposition de texte faite par le Conseil d'État à l'endroit des points d) et f), sous-point v) de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi en projet, que le règlement grand-ducal visé a été adopté selon la procédure spéciale de la loi précitée du 9 août 1971 ».

Article 39

Cet article est supprimé, puisque les articles 17 à 19 de la loi précitée du 4 juillet 2014, dont question, s'appliquent de façon autonome, comme le fait observer le Conseil d'État.

*

La commission désigne Mme Tess Burton comme rapportrice du projet de loi.

Luxembourg, le 16 juin 2015

Le Secrétaire-Administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Franz Fayot