



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2014
2. 6478 Projet de loi portant
 1. modification
 - * du Code de la consommation;
 - * de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique;
 - * de la loi modifiée du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle;
 - * de la loi modifiée du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;
 2. abrogation de la loi modifiée du 16 juillet 1987 concernant le colportage, la vente ambulante, l'étalage de marchandises et la sollicitation de commandes
 - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. COM(2013)813
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites
(Le délai de réaction expire le 30 janvier 2014)
 - Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité
4. 6315 Projet de loi
 - portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et portant organisation du cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits,
 - modifiant
 - * la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures,
 - * la loi modifiée du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits,
 - * la loi modifiée du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits

consommateurs d'énergie,

* la loi du 25 mars 2009 relative à la compatibilité électromagnétique,

* la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines,

* la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets, et

* la loi du 21 décembre 2012 concernant les équipements sous pression transportables,

- abrogeant la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

5. Divers (organisation des travaux)

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen remplaçant M. Claude Wiseler, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, Mme Christiane Wickler

M. Jean-Marie Reiff, M. Sigurdur Gudmannsson, de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS)

Mme Bernadette Friederici-Carabin, M. Lex Kaufhold, Mme Marie-Josée Ries, Mme Patricia Thill, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2014

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 6478 Projet de loi portant

1. modification

*** du Code de la consommation;**

*** de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique;**

*** de la loi modifiée du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle;**

*** de la loi modifiée du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;**

2. abrogation de la loi modifiée du 16 juillet 1987 concernant le colportage, la vente ambulante, l'étalage de marchandises et la sollicitation de commandes

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Rapporteur constate qu'en résumé, le Conseil d'Etat soulève des interrogations au sujet des amendements parlementaires ayant porté sur les articles 2 et 3 du projet de loi et plus particulièrement au sujet de ceux ayant visé les articles L. 112-7 et L. 222-8 du Code de la consommation.

Article 2

Malgré les explicites précisions fournies par la commission parlementaire quant à l'approche de transposition de la directive pour laquelle les auteurs du projet de loi ont opté (insertion d'un nouveau chapitre 2), le Conseil d'Etat persiste dans son avis complémentaire à préférer « que les deux chapitres soient réunis en un seul, afin que tant les professionnels que les consommateurs sachent quels sont les droits et obligations pour chacun d'entre eux. ».

La commission confirme sa position initiale.

Art. L. 112-7

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat exprime « ses réserves nettes par rapport à l'extension de la double indication du prix aux commerces ayant moins de 400 m² de surface commerciale, alors qu'il est indiqué de se limiter à la transposition du texte de la directive. Ensuite, il doute de l'utilité de cette extension, (...) ».

Il est expliqué que le Conseil d'Etat se trompe. Il ne s'agit point d'étendre la double indication des prix aux commerces ayant une surface inférieure à 400 m². Les règles concernant la double indication des prix restent inchangées. La double indication à faire par ces commerces continue à se limiter à leur publicité.

L'option prise, dans un souci de cohérence, se borne à une adaptation terminologique. Le terme « publicité » à l'article L.112-7 a été remplacé par les termes « communication commerciale », concept à portée plus large que celui de « publicité ».

Suite à une brève discussion, la commission décide de maintenir son amendement.

Art. L. 222-8, paragraphe 1

Monsieur le Rapporteur rappelle les préoccupations de la commission parlementaire concernant la levée de l'interdiction du colportage au Luxembourg.

Afin de trancher la discussion concernant les modalités pratiques du régime de la vente en porte à porte, il avait proposé, comme compromis, d'ajouter un alinéa 2 au premier paragraphe de l'article L. 222-8 libellé comme suit : « Un règlement grand-ducal peut préciser les conditions et modalités d'application du présent paragraphe. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat « comprend les soucis de la Chambre des députés et des différentes organisations professionnelles. Cependant, il est étonné que sous ce point la commission propose une protection spécifiquement luxembourgeoise pour le

consommateur, alors qu'elle a renoncé à une telle protection sous l'article L. 222-3 en s'en remettant au bon sens lorsqu'il y va de l'emploi des langues (...) » et « estime que la commission fait œuvre d'une protection non équilibrée à l'égard du consommateur. ».

Le Conseil d'Etat continue en s'interrogeant sur la nature du règlement grand-ducal à prendre. En tant que « règlement de pure exécution au sens de l'article 36 de la Constitution, il est parfaitement inutile d'y renvoyer dans la loi, en particulier si l'adoption de ce règlement est facultative, alors que le Grand-Duc dispose de par cet article d'un pouvoir spontané en la matière. Si le règlement à prendre en l'occurrence intervenait dans une matière réservée à la loi formelle concernant, le cas échéant, la liberté de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, la loi en projet pourrait tout au plus confier à un règlement grand-ducal pris en application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution les mesures d'application de détail sous réserve d'en déterminer elle-même la finalité, les conditions et les modalités de la mise en œuvre. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à l'ajout de cet alinéa 2. ».

Débat :

Compte tenu de ces considérations, Monsieur le Rapporteur suggère de renoncer à l'alinéa en question, ceci d'autant plus qu'il ne s'agissait que d'une disposition facultative.

L'orateur souligne toutefois qu'il importe de surveiller les conséquences de cette libéralisation sur la vie quotidienne des résidents et de légiférer si nécessaire.

Suite à une préoccupation afférente évoquée, l'intervenante est rassurée que le principe légal du respect du refus individuel de tout démarchage, sous peine de nullité du contrat éventuellement conclu, n'est pas affecté par la suppression dudit ajout parlementaire. Le non-respect du refus du consommateur est puni d'une amende entre 251 et 120.000 euros.

Un député souligne que, de manière générale, le législateur devrait s'abstenir d'inscrire des dispositions facultatives renvoyant à un règlement grand-ducal pour préciser tel ou tel point. Il s'agit d'une évidence que l'exécutif a la faculté de préciser les modalités nécessaires à l'exécution d'une disposition légale. Il est, en plus, évident que ce règlement grand-ducal doit se confiner dans le cadre tracé par la loi et la Constitution.

La représentante du Ministère remarque que le Gouvernement ne voit aucun inconvénient à cette suppression.

Au contraire, elle estime que l'idée de détailler dans un règlement grand-ducal des critères précis en ce qui concerne, notamment, la forme concrète et l'endroit exact de l'affichage du refus d'être démarché, ne serait pas nécessairement dans l'intérêt du consommateur, mais servirait plutôt les intérêts d'un commercial malhonnête. Celui-ci pourrait alors mieux contester la validité du refus du consommateur par rapport à ce qui a été formellement défini dans le dispositif réglementaire. L'oratrice souligne que l'idée centrale de ce texte est de permettre au consommateur de signaler lisiblement et sous quelque forme que ce soit son refus d'être démarché.

Conclusion :

La commission supprime l'alinéa 2 (nouveau) qu'elle avait ajouté au premier paragraphe de l'article L. 222-8.

Un projet de rapport sera présenté lors de sa prochaine réunion.

**3. COM(2013)813
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non
divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la
divulgaration illicites**

(Le délai de réaction expire le 30 janvier 2014)

**- Contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de
proportionnalité**

Il est rappelé qu'une présentation de la Commission européenne a été transmise aux membres de la commission expliquant le contenu et les intentions de la proposition de directive sous rubrique.

Le représentant du Ministère expose brièvement l'importance que revêt la protection du savoir-faire pour les entreprises de n'importe quel secteur. Proportionnellement, le secteur des services dépend même plus des secrets d'affaires et moins des brevets que le secteur manufacturier.

L'orateur tient à souligner qu'il salue cette initiative de la Commission européenne, en élaboration depuis deux années déjà. Le dispositif maintenant publié lui semble cohérent.

Dans les Etats membres de l'Union européenne, des arsenaux juridiques fort différents existent pour permettre aux entreprises de se défendre contre des violations de leurs secrets d'affaires. Souvent, aucun dispositif spécifique n'existe.

Ainsi, l'introduction d'un nombre de normes minimales identiques en matière de secrets d'affaires dans l'ensemble de l'Union européenne est à saluer. Dans le cadre d'un procès, où une des parties dispose d'informations commerciales à protéger, des mesures doivent être prévues afin de garantir, par exemple lors d'une saisie conservatoire, que ces informations demeurent confidentielles, de sorte que le risque d'abus de droit soit limité.

Compte tenu de sa teneur visant principalement le système juridique, la transposition de cette proposition une fois adoptée est susceptible d'être réalisée par le Ministère de la Justice.

Suite à une question afférente, il est précisé que la problématique de l'extra-territorialité n'est nullement traitée par la présente proposition de directive et continuera à relever du droit international privé.

Conclusion :

La commission constate que cette initiative législative semble en phase avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité ancrés dans le Traité de Lisbonne.

**4. 6315 Projet de loi
- portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation,
de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et
portant organisation du cadre général pour la surveillance du marché
dans le contexte de la commercialisation des produits,**

- modifiant

*** la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures,**

*** la loi modifiée du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits,**

*** la loi modifiée du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie,**

*** la loi du 25 mars 2009 relative à la compatibilité électromagnétique,**

*** la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines,**

*** la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets, et**

*** la loi du 21 décembre 2012 concernant les équipements sous pression transportables,**

- abrogeant la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Rapporteur rappelle que la précédente commission parlementaire en charge de l'Economie n'avait pas partagé l'avis du Conseil d'Etat souhaitant confier au ministre du ressort plutôt qu'à l'administration la compétence des décisions administratives à prendre en exécution de la loi et souhaite voir confirmée cette position par la commission nouvellement composée. En résumé, la commission avait appuyé sa position sur deux arguments : premièrement, il s'agissait d'écartier dans ce domaine tout soupçon d'influence politique et, deuxièmement, de permettre à la surveillance du marché de réagir promptement dès qu'elle détecte un produit non conforme sur le marché.

Ainsi, faire intervenir dans ce domaine, avec ses « décisions techniques » prises par référence à des normes techniques internationalement reconnues, le ministre de tutelle a non seulement semblé superfétatoire, mais également contraire à l'efficacité souhaitée et souhaitable de l'action de cette autorité.

Il est rappelé que l'ILNAS fait partie d'un réseau international d'instituts ou d'autorités et son fonctionnement même, comme sa reconnaissance (exigences d'adhésion) sont soumis au respect de telles normes internationales. Les mains du législateur dans ce domaine sont donc assez liées.

Il est encore rappelé que la surveillance du marché exercée par l'ILNAS ne vise pas le secteur alimentaire.

Le calibrage des caisses enregistreuses dans le commerce ne tombe pas non plus dans le champ de compétences de l'ILNAS – sauf si ces caisses sont liées à une bascule : la conformité de ces balances est contrôlée à intervalles réguliers par l'ILNAS. Ces mêmes contrôles sont exercés dans de nombreux secteurs, également aux stations d'essence. Dès qu'une bascule ou pompe n'est pas conforme, elle sera scellée par l'ILNAS.

Amendement de l'ancien article 2 (point 14° supprimé)

Quoique sans observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire, Monsieur le Directeur de l'ILNAS suggère que la commission supprime, à l'endroit de l'ancien article 2, le point 14°. Le concept que ce point propose de définir, la « législation d'harmonisation de l'Union européenne », ne sera plus employé dans le

dispositif amendé (voir ci-après, le commentaire de l'ancien article 12, paragraphe 1). Les points subséquents seront renumérotés en conséquence.

Amendement de l'ancien article 4, paragraphe 2 (dernier alinéa supprimé)

Quoique sans observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire, Monsieur le Directeur de l'ILNAS suggère que la commission supprime le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'ancien article 4, libellé comme suit : « La gestion de chaque département est assurée par un chef de département. ».

Cette phrase, encore critiquée dans l'avis initial du Conseil d'Etat, mais maintenue afin d'exclure tout risque d'une non-conformité aux exigences internationales d'indépendance d'une autorité de normalisation, d'accréditation et de surveillance du marché, peut désormais être supprimée. L'ILNAS a obtenu confirmation au niveau européen et supra-européen que cette précision n'est pas nécessaire pour faire droit au principe de la sauvegarde de l'indépendance de la prise de décision. Cette disposition peut être supprimée sans porter atteinte à ce principe.

Il est ajouté que le dogme d'administrations séparées pour assumer les différentes missions et prôné par les grands Etats européens (France, Allemagne, Grande-Bretagne), qui a été remis en cause par le Luxembourg, est désormais vu d'un œil bien plus critique du côté de la Commission européenne, de sorte que, certains Etats européens (Portugal, Grèce) envisagent de fusionner leurs autorités dans ce domaine.

Ancien article 5, paragraphe 1^{er}, point 1°

L'amendement apporté par la commission parlementaire au libellé du point 1° du premier paragraphe 1 de l'ancien article 5 (article 3 selon son texte coordonné) ne suscite pas d'observation dans le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Ancien article 6

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au point 2° de l'ancien article 6 en invoquant l'article 11(6) de la Constitution.

L'amendement parlementaire du libellé de ce point visait à le rendre conforme à la réalité. Le département de la confiance numérique se limite, en effet, à appliquer les schémas tels que définis par la législation respectivement en vigueur.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que « l'économie générale de l'article sujet à amendement ne donne plus lieu à critique. ».

Le Conseil d'Etat renvoie toutefois à son « opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 6 du projet de loi n° 6543 qui omet de déterminer les conditions de la certification des prestataires de service en matière d'archivage électronique, alors que l'énoncé formel de ces conditions dans la loi même est nécessaire en vertu des exigences de l'article 11(6) de la Constitution. » et note qu'en « attendant l'insertion des dispositions requises dans le projet de loi n° 6543, l'article amendé sous examen restera une coquille vide. ».

Pour ce qui est du libellé, il « propose de recourir pour l'énumération à la séquence alphabétique a), b), c) ... ». Au point 1°, il recommande « d'aligner la terminologie à celle du projet de loi n° 6543. ».

La commission parlementaire souhaite toutefois maintenir la terminologie « prestataires de services électroniques de confiance » utilisée dans la proposition de règlement européen sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

Au point 3°, le Conseil d'Etat rappelle qu'il y a lieu « de recourir à l'intitulé exact de la décision 2010/425/UE de la Commission européenne à laquelle il est fait référence. ».

La commission parlementaire décide de faire droit au Conseil d'Etat, souhaite toutefois, au point 3° (désormais point c)), ajouter derrière cet intitulé exact, et dans l'esprit de sa lettre d'amendements précédente, les termes « telle que modifiée par la suite ». La commission rappelle que ces textes communautaires sont régulièrement adaptés.

Ancien article 9, paragraphes 2 et 3

Les amendements parlementaires apportés aux paragraphes 2 et 3 de l'ancien article 9 n'ont pas satisfait le Conseil d'Etat qui, dans son deuxième avis complémentaire, rappelle que « tant l'activité de certification que celle d'auditeur peuvent être exercées comme activités indépendantes, et bénéficient dès lors en vertu de l'article 11(6) de la Constitution de la garantie d'un exercice libre, sauf les restrictions que la loi peut apporter à l'exercice de ces activités. ».

C'est donc au législateur de mettre en place un « cadre légal déterminant tant les conditions d'accréditation des organismes de certification que les conditions d'inscription au recueil des auditeurs. ».

Dans le présent cas de figure c'est toutefois une instance administrative, et non pas le législateur, qui arrête « les programmes d'accréditation que les organismes d'évaluation de la conformité doivent respecter en vue de leur accréditation, c'est-à-dire en vue de leur autorisation d'exercer leur activité de certification (cf. paragraphe 2, alinéa 1er) ». En cas d'adoption de ce texte, le Conseil d'Etat se verrait contraint de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

En effet, le Conseil d'Etat continue en s'interrogeant sur la teneur exacte des critères évoqués en relation avec l'accès à l'activité d'auditeur externe et estime que l'Administration devrait « appliquer les mêmes critères d'agrément aux auditeurs internes qu'aux auditeurs externes. », si elle « ne veut pas s'exposer au reproche d'une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé ». Faute de ces précisions, le Conseil d'Etat exprime une opposition formelle supplémentaire.

Suite à une explication sur le fonctionnement concret des activités d'accréditation de l'OLAS, la commission parlementaire constate que ce département accrédite suivant des normes préexistantes et n'élabore pas ses propres critères d'accréditation. Il est donc plus exact de formuler ce point comme suit :

« (1) L'OLAS est l'organisme national d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité dont les attributions consistent:

- 1° à ~~élaborer et à mettre à jour des programmes d'accréditation d~~ accréditer les organismes d'évaluation de la conformité sur base: ... »

Le point 2° de ce paragraphe devient ainsi superfétatoire et sera supprimé.

La commission constate, en outre, que le « recueil des auditeurs publiés » par l'OLAS n'est qu'une simple liste d'experts externes reconnus dans leur matière respective et qui offrent leurs services en tant qu'auditeur. Aucun critère spécifique, aucun système de sélection n'est mis en place de la part de l'ILNAS. Il s'agit d'experts qui travaillent également pour des autorités d'accréditation dans les pays voisins. Il ne peut donc être question de la définition d'un « recueil », ou d'une restriction de la liberté d'exercice protégée par l'article 11(6) de la Constitution. Dans ce contexte, ce terme est inapproprié et à supprimer.

Formulé de cette manière, ce paragraphe devrait faire droit aux exigences du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat note encore que, sur « le plan formel, il échet de laisser à l'autorité d'accréditation les moyens de sa responsabilité en ne faisant pas dépendre ses décisions de leur conformité aux avis émis par le comité d'accréditation. » et propose la reformulation suivante du premier alinéa du second paragraphe de cet article : « ... l'OLAS décide de l'accréditation après avoir demandé l'avis du comité d'accréditation, dont ... ».

La commission fait sien ce libellé.

Conformément au second avis complémentaire du Conseil d'Etat, la commission supprime la première phrase du premier alinéa du paragraphe 3, d'une portée purement explicative et « dépourvue de valeur normative. ». Elle supprime également les dispositions restantes de ce paragraphe devenues superfétatoires suite aux amendements apportés au premier paragraphe du présent article.

Ancien article 11

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que ses propositions rédactionnelles ont été partiellement reprises et remarque « que les points sur lesquels la commission parlementaire n'a pas jugé indiqué de réserver de suivi n'étaient pas assortis d'une opposition formelle », de sorte qu'il n'a pas d'autres observations à ajouter quant à l'amendement parlementaire ayant visé le premier paragraphe.

La commission décide néanmoins de redresser une erreur de renvoi au deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 11 (« en vertu de l'article 5, paragraphe 1^{er}, sous 3^o 2^o »).

Ancien article 12, paragraphe 1^{er}

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat critique comme surprenante l'approche de la commission parlementaire de « renoncer aux conclusions qui, tout logiquement, se dégagent de cette (son) analyse ». Il rappelle « qu'en matière législative, le pouvoir de décision revient selon la Constitution à la seule Chambre des députés et que la loi en projet a e.a. pour objet de régler la surveillance du marché en la matière, les préalables sont réunis pour légiférer en la matière avec toute la conséquence requise. A défaut de ce faire, la surveillance voulue ne restera pas seulement lacunaire, tout en exposant le Luxembourg au reproche de manquer aux obligations qui lui sont imposées par le droit européen, mais risquera de pérenniser l'enchevêtrement actuel de compétences administratives. ».

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

Monsieur le Directeur de l'ILNAS explique que parler d'« enchevêtrement actuel de compétences administratives » et de présumer l'inexistence d'un cadre légal complet en la matière est exagéré. Les compétences respectives en matière de surveillance du marché sont clairement réparties entre les administrations en fonction des produits concernés. Ce qui peut effectivement arriver est qu'une administration soit compétente pour un aspect d'un produit déterminé, tandis qu'une autre administration soit compétente pour un autre aspect de ce même produit.

L'orateur rappelle qu'en matière de surveillance du marché au Luxembourg, l'ILNAS exerce le rôle du coordinateur et que ses compétences exclusives dans ce domaine sont explicitement énumérées au paragraphe 4 de ce même article. En plus, le présent projet de loi étend déjà son champ de compétences en lui attribuant la surveillance prévue par onze directives supplémentaires. Cette extension doit être gérée et mise en œuvre dans la pratique avant de prévoir une compétence générale de surveillance du marché. A ce stade, l'ILNAS ne serait même pas à même d'exercer correctement une telle compétence totale. En guise d'exemple, l'orateur renvoie à certains domaines spécifiques où une attribution à l'ILNAS serait même contreproductive, faute notamment des compétences nécessaires, comme dans le domaine de la Santé. L'orateur recommande d'examiner d'éventuels regroupements au cas par cas.

Le Conseil d'Etat s'oppose, en outre, formellement à l'imprécision du libellé amendé, incompatible avec les exigences de sécurité juridique, en ce qu'il ne renvoie pas « explicitement aux matières légales concernées par la surveillance du marché, comme prévu au paragraphe 4 de l'article 12 du texte gouvernemental, alors qu'un renvoi général aux „matières visées par la législation d'harmonisation de l'Union européenne“ n'est pas compatible avec le champ d'application de la loi, car l'harmonisation poursuivie par le droit européen dépasse les seuls aspects techniques de la mise en place d'un marché intérieur commun à l'Union européenne. »

La commission parlementaire salue la proposition de Monsieur le Directeur de l'ILNAS de remplacer ledit renvoi général par le règlement communautaire n° 765/2008 à la base des directives respectives réglant la surveillance du marché.

Ancien article 16

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement parlementaire apporté au point 4° du premier paragraphe, suggère cependant de mettre le texte du paragraphe 3 de cet article dans la forme de l'indicatif présent.

Le verbe « préciser » est modifié en conséquence.

Dans le deuxième alinéa du paragraphe 2, les mots « aux programmes d'accréditation visés » sont supprimés afin de s'aligner sur les modifications effectuées à l'ancien article 9.

Ancien article 17 (article 13 nouveau)

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat renvoie à son observation ci-dessus concernant le libellé amendé de l'ancien article 12, paragraphe 1er, première phrase « pour demander que soient uniquement visées les dispositions légales énumérées „au paragraphe 4 de l'article 8, sous 8°, 10°, 11°, 13°, 14°, 15°, 22°, 23° et 25°“. Quant aux compétences d'autres autorités administratives découlant de façon autonome d'autres

normes légales, il s'avère superfétatoire d'en faire le rappel dans le cadre du projet de loi sous examen. ».

La commission parlementaire partage cet avis. Les autorités chargées des contrôles de conformité des produits seront limitées à celles effectivement concernées par les dispositions légales citées. Le libellé du premier paragraphe de cet article sera donc amendé comme suit :

« (1) ~~Le ministre ayant dans ses attributions les Transports et les directeurs de l'ILNAS, de l'Administration de l'Environnement, du Commissariat aux Affaires maritimes, de la Direction de la Santé et le directeur de l'Administration des Douanes et Accises, désignés ci-après « autorités administratives compétentes » en vertu des lois nationales transposant la législation d'harmonisation de l'Union européenne et de la législation énumérée au paragraphe 4 de l'article 8, sous 8°, 10°, 11°, 13°, 14°, 15°, 22°, 23° et 25° sont chargés des contrôles de conformité des produits concernés par les dispositions légales visées. »~~

Les références dans la suite de cet article seront remplacées en conséquence (« fixées dans la législation nationale énumérée » par « légales visées »), ce que le Conseil d'Etat suggère d'ailleurs en marquant son accord à l'amendement parlementaire ayant visé le paragraphe 2, points 2° et 3° de cet article.

Ancien article 17 (article 14 nouveau)

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat accepte l'amendement parlementaire tout « en notant que la commission parlementaire n'a pas voulu tenir compte de la mise en garde du Conseil d'Etat contre un foisonnement excessif des compétences d'officier de police judiciaire au bénéfice d'agents administratifs de tous genres ».

Conformément à son amendement apporté à l'article précédent, la commission parlementaire adapte également le premier paragraphe du présent article.

Ancien article 22

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

Selon le Conseil d'Etat, ce « principe de spécification n'est pas respecté », puisque le nouveau libellé « renvoie de façon générale aux „lois nationales transposant la législation d'harmonisation de l'Union européenne“ ainsi qu'à la législation applicable relative à certaines des matières énumérées sans fournir d'autres précisions à l'article 8, paragraphe 4 (article 12 du projet gouvernemental) ». Il réitère donc son opposition formelle et souligne « qu'en ce qui concerne l'indication des infractions et l'exigence de spécifications, il a toujours considéré qu'il y a lieu d'indiquer les articles d'un texte légal dont le non-respect est constitutif d'une infraction, peu importe qu'il s'agisse de l'article d'une loi luxembourgeoise ou, au regard de son applicabilité directe, de l'article d'un règlement ou d'une décision visés par l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. ».

Compte tenu de sa décision ci-avant (article 13 nouveau), la commission parlementaire accepte la proposition de limiter l'application des amendes administratives dans le contexte de la surveillance des marchés aux directives dites « nouvelle approche » et plus précisément à l'article 30 et l'annexe II du règlement (CE) n° 765/2008 et les articles 4 et 5 et l'annexe III de la décision n° 768/2008/CE.

Débat :

La formulation différente des amendes prévues au présent article (amendes administratives) et l'article suivant (dispositions pénales) suscite des interrogations. Il est précisé que cette formule sert à mieux distinguer ces deux formes de sanctions. Peu importe le montant exact du seuil prévu, il importe que ce seuil diffère afin de bien distinguer ces deux régimes répressifs. Afin d'exclure toute confusion, il est ainsi recommandable de prévoir, pour les amendes administratives, un seuil de départ inférieur à celui prévu pour les peines correctionnelles où actuellement un seuil de 251 euros est prévu.

Anciens article 31, point 5°, article 25, point 3°, article 32, point 6°, article 33, point 28° et article 38

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que la raison d'être des quatre premiers des cinq amendements sous rubrique « tient au maintien ou non de la nouvelle version, proposée dans le cadre des amendements sous examen de l'ancien article 22, censé devenir, le cas échéant, un article 17 nouveau dans le nouveau texte coordonné. Ces amendements ne donnent pas lieu à d'autres observations. »

Pour ce qui est du dernier de ces cinq amendements parlementaires, il note que celui-ci « ne donne pas non plus lieu à observation. ».

Article 30, ajout d'un paragraphe 4

Les représentants de l'ILNAS demandent d'ajouter un quatrième paragraphe à l'actuel article 30, paragraphe libellé comme suit :

« (4) Les stagiaires des carrières de l'attaché de direction et de l'ingénieur engagés à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi sur base de l'article 25 abrogé de la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines sont transférés à l'ILNAS.

Les stagiaires en question sont admissibles à l'examen de formation spéciale et à l'examen de fin de stage de l'année 2014 de l'Inspection du travail et des mines. »

L'ajout de ce paragraphe permettra de remédier à un oubli : dans sa teneur actuelle, l'article 30 ne concerne que les fonctionnaires engagés auprès de l'Inspection du travail et des mines (ITM) sur base de l'article 25 de la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines et reste muet au sujet des personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ont encore la qualité de stagiaire.

Cette nouvelle disposition concerne plus particulièrement un stagiaire de la carrière de l'attaché de direction et deux stagiaires de la carrière de l'ingénieur. Ces trois personnes ont été engagées auprès de l'ITM sur base de l'article 25 de la loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines. A la date de leur admission au stage elles ont été détachées à l'ILNAS par l'autorité de nomination compétente. Les deux stagiaires de la carrière de

l'ingénieur bénéficiant d'une réduction de stage de douze mois, et la demande de réduction de stage du candidat de la carrière de l'attaché de direction est en cours de traitement.

Comme le stagiaire, qu'il ait été détaché ou non, n'est admissible qu'à l'examen de fin de formation spéciale (carrière de l'attaché de direction) ou à l'examen de fin de stage (carrière de l'ingénieur) de son administration d'origine, les trois stagiaires visés ne peuvent être candidats qu'aux examens de fin de stage organisés par l'ITM.

Cependant, transférés vers l'ILNAS avec la mise en vigueur de la présente loi, les trois stagiaires changent d'administration d'origine et sont, par conséquent, obligés de prendre part aux examens de fin de stage prévus par la réglementation en matière de conditions de nomination du personnel des cadres de l'ILNAS.

Selon la date de mise en vigueur de la présente loi, deux scénarios sont à envisager.

A l'heure actuelle, les candidats préparent les matières prévues pour les examens de fin de stage de l'ITM. Cependant, si la date de l'entrée en vigueur de la présente loi se trouve être antérieure de quelques semaines seulement à la date du déroulement des examens de fin de stage fixée en fonction de la date de leur première nomination, les trois postulants devraient se présenter en dernière minute aux examens correspondants de l'ILNAS. Par la suite, pour ne pas porter préjudice à leur expectative de carrière, les trois candidats fonctionnaires seraient obligés de préparer également l'examen de fin de stage auprès de l'ILNAS.

Si, par contre, la date de mise en vigueur de la présente loi se trouve être postérieure à celle à prévoir normalement pour la nomination en tant que fonctionnaire, les trois candidats devront, en tout état de cause, réussir les examens respectifs organisés par l'ITM.

Aussi est-il proposé que les candidats fassent leur examen de fin de stage auprès de l'ITM, indépendamment de la date de mise en vigueur de la loi en projet, afin d'éviter qu'ils soient obligés de préparer deux examens de fin de stage.

En cas d'échec à l'examen de fin de stage auprès de l'ITM, le stagiaire, transféré à l'ILNAS, peut bénéficier d'une prolongation de stage auprès de cet institut et se présenter à l'examen de fin de stage prévu pour le personnel de cette administration. Aussi, il y a lieu de limiter la disposition relative aux examens de fin de stage auprès de l'ITM à l'année 2014, année au cours de laquelle on peut raisonnablement admettre la mise en vigueur de la loi en projet.

En guise de conclusion, la disposition visée met les trois candidats fonctionnaires concernés sur un pied d'égalité avec les autres stagiaires de la carrière supérieure en subordonnant leur nomination de début de carrière à un seul examen de fin de stage.

5. Divers (organisation des travaux)

Les membres de la commission sont informés que la présentation des « plans sectoriels », donc également celui des « Zones d'activités économiques », aura lieu lors d'une réunion jointe prévue durant toute la journée du mercredi 21 mai 2014.

La semaine prochaine, le projet de loi n°6543 relatif à l'archivage électronique sera présenté par son auteur.

Le rapport de l'Ombudsman sera examiné lors d'une réunion en février.

Luxembourg, le 4 février 2014

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot