

Projet de loi

transposant la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil.

Avis du Conseil d'Etat

(18 mars 2008)

Par dépêche en date du 3 mai 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Le projet a été élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un tableau de correspondance des articles du projet avec les dispositions de la directive, une fiche financière et le texte de la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil.

L'avis de la Chambre de commerce et celui de la Chambre des métiers furent communiqués au Conseil d'Etat en date du 20 juin 2007.

Considérations générales

Afin de supprimer les entraves au commerce et de garantir le jeu de la libre concurrence des produits consommateurs d'énergie, il y a lieu de supprimer les disparités des législations et mesures administratives adoptées par les Etats membres en matière d'écoconception.

La directive à transposer veut agir dès la phase de conception des produits en établissant un cadre pour la fixation d'exigences communautaires en matière d'écoconception. Ce cadre doit respecter au mieux la protection de l'environnement en réduisant l'impact potentiel sur l'environnement de ces produits, notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les produits ou technologies les plus performantes disponibles sur le marché et la réduction de la consommation d'énergie au minimum nécessaire pour leur bon fonctionnement devront guider la conception des produits.

Chaque Etat membre instituera une autorité compétente pour surveiller sur son territoire l'application de la législation et correspondra avec les autorités respectives des autres Etats membres et la Commission européenne afin d'améliorer la surveillance du marché au maximum.

Le consommateur sera informé de la conformité du produit avec les exigences d'écoconception par le marquage au moyen du label "CE" et les informations associées conformément à la réglementation.

Des normes harmonisées au niveau communautaire devront être élaborées et publiées afin d'aider les fabricants dans l'application des mesures d'exécution adoptées dans le cadre de la présente législation.

Les auteurs du projet de loi sous rubrique veulent charger le Service de l'énergie de l'Etat de la surveillance du marché.

Le Conseil d'Etat rappelle que ce service a été supprimé par la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Le Conseil d'Etat a proposé dans le cadre du projet de loi n° 5772 de rétablir temporairement ce service afin de régler les conséquences générées par sa suppression. Il est prévu que ledit service ne sera pas maintenu au-delà de l'entrée en vigueur de cette loi.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de charger l'Institut de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services de cette mission qui rentre d'ailleurs dans son objet défini à l'article 1^{er} du projet de loi n° 5516 tout en veillant que ce dernier projet entre en vigueur avant le projet sous examen.

Quant au texte du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat propose de remplacer toutes les indications "et/ou" par "et".

En ce qui concerne le texte de la transposition, le Conseil d'Etat regrette que les auteurs reprennent quasi intégralement le libellé souvent très général de la directive plutôt que de proposer les moyens légaux destinés à la transposer.

La même observation s'impose à l'égard des annexes. Le Conseil d'Etat ne voudrait que renvoyer à l'annexe VII, 8 et à l'annexe VIII, 5, alinéa 2 et 6, alinéa 1.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les trois premiers paragraphes n'ont pas de valeur ajoutée par rapport aux dispositions des articles consécutifs. Il en est de même du paragraphe 5. Le Conseil d'Etat propose de les supprimer.

Article 2

Cet article reprend 21 des 27 définitions de la directive à transposer.

Les définitions 11, 14, 17, 19, 25 et 26 de la directive n'ont pas été reprises. Même si le texte du projet de loi ne reprend pas les six termes non définis, ceux-ci figurent cependant dans les annexes et pourront être employés dans le cadre des mesures d'exécution à prendre dans le cadre respectivement de la directive et de la loi à adopter.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de reprendre toutes les définitions de la directive.

La définition *sub* (2) est à omettre à l'endroit de l'article 2. L'autorité chargée de la surveillance du marché sera déterminée conformément aux développements repris à l'endroit de l'article 3 ci-après.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler la définition prévue *sub* (14) alors qu'il y a confusion entre la mesure d'exécution telle que prévue par l'article 36 de la Constitution, d'une part, et la mesure d'exécution prise en vertu de l'article 15 de la directive 2005/32/CE établissant les exigences d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie, d'autre part. Le Conseil d'Etat propose de donner la teneur suivante à la définition *sub* (14):

"(14) "mesures d'exécution": Les mesures prises par la Commission européenne en vertu de l'article 15 de la directive 2005/32/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil."

Dans la définition *sub* (16), le mot "communautaire" est à supprimer, car la directive couvre cet aspect et la loi l'aspect national.

Article 3

Le paragraphe 1^{er} interdit la mise sur le marché et la mise en service d'un produit consommateur d'énergie qui n'est pas conforme aux mesures d'exécution et qui ne porte pas le marquage CE. Faute de sanction, cette interdiction risque de rester sans effet.

Le Conseil d'Etat propose de reprendre dans le paragraphe 2 les subdivisions a), b) et c) comme il est d'usage dans les textes nationaux.

Sub iii) (c) selon le Conseil d'Etat), il propose de remplacer la préposition "des" par celle de "les" avant les mots "mesures d'exécution". Il propose encore au paragraphe 3 de remplacer "les utilisateurs" par "les consommateurs" et "l'autorité responsable" de la surveillance des marchés par "l'autorité compétente". En vertu de l'article 2, point 2, le futur Institut de normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services est l'autorité compétente pour la surveillance du marché.

Article 4

Le Conseil d'Etat propose de compléter cet article *in fine* de la façon suivante:

"(...) incombe respectivement à l'importateur ou à défaut d'importateur à toute personne physique ou morale qui met en service des produits consommateurs d'énergie entrant dans le champ d'application de la présente loi."

Article 5

Le Conseil d'Etat propose de rédiger le paragraphe 5 de la façon suivante:

"(5) Les informations à fournir doivent être rédigées dans une au moins des trois langues ..."

Il propose en outre d'en supprimer le dernier alinéa, qui est superfétatoire.

Article 6

Bien que le deuxième paragraphe constitue une transposition du paragraphe 2 de l'article 6 de la directive, il va de soi que les produits visés pour lesquels la mesure d'exécution ne prévoit aucune exigence d'écoconception puissent être mis librement sur le marché à condition qu'ils portent le marquage CE.

Si cette disposition était maintenue, le Conseil d'Etat se pose la question du sort des produits portant le marquage CE et pour lesquels aucune mesure d'exécution n'est prise.

Article 7

Dans le dernier alinéa du paragraphe 1^{er}, la lettre "e" est à supprimer au participe présent du verbe "restreignant".

Article 8

Dans la deuxième ligne du deuxième alinéa du paragraphe 2, le mot "il" est à replacer par "elle", car il se rapporte à l'autorité compétente.

Dans le quatrième alinéa du même paragraphe, il faudra préciser que les normes harmonisées devront être publiées au Mémorial pour être applicables.

Article 9

Selon le paragraphe 2 du présent article, les produits consommateurs d'énergie y visés doivent répondre aux exigences de la mesure communautaire qui se rapportent à des normes harmonisées au niveau européen.

Les auteurs du projet entendent prévoir la publication de ces normes par référence au Mémorial en vue de leur accorder l'effet contraignant prévu. Or, le Conseil d'Etat se doit de rappeler à cet égard les conditions formelles de l'article 112 de la Constitution, et de signaler qu'aussi longtemps que les normes n'ont pas été publiées conformément aux dispositions constitutionnelles précitées elles n'ont pas de caractère contraignant.

Sous peine d'opposition formelle, il exige dès lors qu'une publication en due forme des normes visées soit prévue. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à sa proposition formulée dans son deuxième avis complémentaire du 4 juillet 2006 (cf. *doc. parl. n° 5307*⁸) relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits et concernant les modalités susceptibles d'être envisagées dans le projet de loi sous examen pour publier ces normes par voie électronique.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Dans le premier alinéa, il y a lieu de préciser que l'autorité compétente coopère et échange des informations avec les autorités compétentes des autres Etats membres et à la fin de la phrase l'adjectif "présente" est à supprimer pour être superfétatoire.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'Etat propose de préciser au point 1 que tant le fait de mettre sur le marché et de mettre en service un produit consommateur d'énergie couvert par des mesures d'exécution non conforme et ne portant pas le marquage CE (article 3, paragraphe 1^{er}) que la mise sur le marché et la mise en service d'un produit pour lequel il existe une décision d'interdiction (article 7(1), al. 3) sont punissables. Il renvoie à son observation *sub* article 3, paragraphe 1^{er} et propose de rédiger cet article de la façon suivante, en utilisant l'indicatif présent:

« Art. 14. Sanctions pénales

Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de deux cent cinquante et un à deux cent mille euros ou d'une de ces peines seulement, quiconque:

1. a mis sur le marché ou mis en service des produits consommateurs d'énergie qui ne sont pas conformes à des mesures d'exécution ou qui ne portent pas le marquage CE conformément à l'article 5;
2. ne suit pas la décision de l'autorité compétente restreignant ou interdisant la mise sur le marché ou la mise en service d'un produit non conforme;
- 3., 4., 5. (anciens points 1 à 3 du projet) .»

Au point 2 (4 selon le Conseil d'Etat), il est proposé de remplacer l'autorité de surveillance du marché par l'autorité compétente telle qu'à définir à l'article 2, point 2, suivant la proposition du Conseil d'Etat (cf. observation *sub* article 3).

Article 15

Le texte proposé devrait modifier trois règlements grand-ducaux.

Bien que ces règlements aient été pris sur base de la loi d'habilitation, à savoir la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, ils conservent leur caractère réglementaire et ne constituent que des actes normatifs subalternes, alors même qu'ils dérogent à des dispositions existantes.

Le parallélisme des formes découlant du principe de la hiérarchie des normes s'oppose à ce qu'une norme supérieure modifie ou abroge une norme de caractère subalterne.

Le Conseil d'Etat doit par conséquent s'opposer au texte proposé, dont il demande la suppression.

Le Conseil d'Etat se pose d'ailleurs la question de l'utilité du texte. A l'exception de l'abrogation de l'article 6 du règlement grand-ducal modifié précité du 11 août 1996, les autres modifications envisagées sont superfétatoires ou insuffisantes. En effet, ou bien les règlements visés constituent une « mesure d'exécution » de la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil, alors point n'est besoin de prévoir une disposition pour rappeler une telle évidence dans le dispositif des règlements en question, ou bien ces règlements ne constituent pas de telles mesures, alors il est impérieux de les modifier ou de les remplacer.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1^{er} dispose que les annexes de la directive font partie intégrante de la loi en cours d'élaboration, alors que le paragraphe 2 n'énumère que les annexes III, IV, V, VI et VIII pour devenir applicables au Luxembourg.

Il est vrai que les autres annexes réglementent surtout le travail au niveau communautaire. Pour le contrôle prévu à l'article 3, celui des déclarations de conformité dont question aux articles 4 et 5 ainsi que pour les mesures à prendre dans le cadre de l'article 7, les dispositions des autres annexes peuvent être d'une grande utilité. Le Conseil d'Etat propose par conséquent que toutes les annexes soient déclarées applicables.

Il insiste à ce que ces annexes soient publiées au Mémorial. Ces annexes ne doivent pas être publiées nécessairement à la suite de la loi, mais elles peuvent être adoptées par règlement grand-ducal à prendre sur base de la loi en projet. Ainsi elles pourront ultérieurement être modifiées par voie

de règlement grand-ducal sans se soucier d'une base habilitante spécifique dans le corps même du texte en projet.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 18

Cet article indique le 11 août 2007 comme date d'entrée en vigueur. Cette loi en projet ne pourra cependant pas avoir un effet rétroactif notamment au regard des dispositions pénales y prévues. Le Conseil d'Etat propose de supprimer purement et simplement cet article sous peine d'opposition formelle.

Sous réserve des observations faites ci-avant, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 mars 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer