

Projet de loi

- **portant transposition de la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte);**
- **concernant la mise à disposition de machines;**
- **concernant les machines d'occasion.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(18 décembre 2009)

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a, par courrier du 16 novembre 2009, saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements relatifs au projet de loi sous objet qui ont été retenus par la commission du Travail et de l'Emploi, en étroite concertation avec les experts gouvernementaux. Les amendements étaient accompagnés d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte tant des passages du texte de loi amendés par la commission parlementaire que des propositions de texte du Conseil d'Etat qu'elle a fait siennes.

Suite aux observations afférentes reprises dans l'avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009 (doc. parl. n° 6048²), la commission parlementaire a opté pour le maintien des annexes dans la future loi tout en renonçant à la possibilité ultérieure de leur modification par règlement grand-ducal; mais elle n'a pas voulu reléguer *ab initio* les dispositions en question à un règlement.

Par ailleurs, la commission entend ne pas reprendre la proposition du Conseil d'Etat concernant une nouvelle structuration du texte de loi.

Dans l'intérêt de la concordance légistique avec d'autres textes légaux, il y a lieu de mettre entre parenthèses les numéros indiquant dans ledit texte coordonné les paragraphes subdivisant certains articles, en écrivant (1), (2), (3), ...

Quant aux amendements parlementaires proprement dits, ils donnent lieu aux observations suivantes:

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise le paragraphe 2 et non le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du texte coordonné.

Quant à la rédaction que la commission parlementaire propose de donner aux trois premiers tirets du point e), le Conseil d'Etat note que, sans que cette omission soit autrement commentée, la commission n'entend pas reprendre parmi les exceptions les engins visés par la directive 97/68/CE, bien que celle-ci ait été transposée par analogie aux directives en matière d'homologation automobile. Ces engins tomberont dès lors dans le champ d'application de la loi en projet, tout en restant par ailleurs soumis aux exigences du texte de transposition de la directive. Il en résulte un risque de sur-réglementation pour les milieux professionnels concernés, abstraction faite d'éventuels problèmes d'interprétation des exigences légales et conflits de compétence au niveau de la définition des exigences techniques et de marquage à remplir par ces engins. Le Conseil d'Etat se permet dès lors d'insister sur le maintien de l'exclusion du champ d'application de la loi qu'il a préconisée pour ces engins, à moins de prévoir le transfert à l'Inspection du travail et des mines des compétences administratives en matière d'agrément national de ces engins sur base des exigences européennes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à soulever que le premier tiret fait, contrairement au deuxième et au troisième tirets, référence à la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Enfin, il rappelle que la loi modifiée du 9 août 1971, à laquelle se réfèrent par ailleurs les trois tirets du texte de l'amendement, ne sert qu'en ordre subsidiaire de base légale pour des règlements grand-ducaux portant transposition de directives européennes dès lors que la matière ne rentre pas dans le champ d'application d'une loi déterminée. Or, dans le contexte sous examen, l'article 2, paragraphe 4 de la loi du 14 février 1955 fournit la base légale requise.

Dans les conditions données, il convient donc, soit de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009, soit d'évoquer dans le libellé des trois tirets proposé par la commission parlementaire la seule loi précitée du 14 février 1955.

Amendement 3

Aux yeux du Conseil d'Etat, il ne fait pas de sens de réserver au terme « machines » deux définitions différentes. Tout en renvoyant à sa proposition de texte afférente du 6 octobre 2009, il suggère de rédiger comme suit le début de l'article 2:

« **Art. 2.** Aux fins de la présente loi, on entend par:

a) "machines": les produits énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, points a) à f) et répondant aux critères suivants:

- ensemble ... »

Amendement 4

Le Conseil d'Etat suppose que la commission parlementaire a pu vérifier que la directive 98/34/CE à laquelle fait référence le projet gouvernemental a été transposée en due forme, même si le commentaire accompagnant les amendements sous examen reste muet sur la question.

Le texte amendé fait certes référence au cadre légal servant de base à des actes réglementaires de transposition de directives tout en évitant le renvoi direct à un texte européen, renvoi que le Conseil d'Etat avait critiqué.

Or, selon le libellé retenu, le mandat attribué aux organismes européens de la normalisation apparaît comme n'ayant pas été accordé par la Commission européenne sur base d'un texte européen, mais sur base de la loi précitée du 9 août 1971.

Afin d'éviter cet écueil, le Conseil d'Etat propose de donner le libellé suivant au point m) de l'article 2 du texte coordonné:

« m) "norme harmonisée": spécification technique adoptée par le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (Cenelec) ou l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI) dans le cadre d'un mandat délivré par la Commission européenne agissant en exécution de la législation européenne qui concerne le rapprochement des législations des Etats membres prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et qui a été transposée sur base de 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; ».

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

Le libellé des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4, tel que proposé par la commission parlementaire, comporte une partie normative, l'application des dispositions des articles 14 à 17 de la loi 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, et une partie purement explicative, décrivant le pourquoi des mesures prévues par la loi de 2008. Cette deuxième partie devrait trouver sa place dans l'exposé des motifs.

Afin de donner dès lors aux deux paragraphes en question une portée strictement normative, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« (1) En vue du contrôle de leur conformité aux dispositions de la présente loi, les articles 14 à 16 de la loi 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 s'appliquent aux machines et aux quasi-machines.

(2) Les dispositions de l'article 17 de la loi précitée du 20 mai 2008 s'appliquent aux machines qui sont mises sur le marché ou qui sont mises en service sans satisfaire aux dispositions de la présente loi. Elles s'appliquent aussi aux quasi-machines mises sur le marché sans satisfaire à ces dispositions. »

Amendements 7 et 8

Sans observation.

Amendement 9

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à rappeler que le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la directive 2006/42/CE s'adresse uniquement à la Commission européenne et ne demande dès lors pas de mesures de transposition de la part des Etats membres de l'Union européenne. Par ailleurs, ni la loi modifiée du 9 août 1971 ni les règlements pris sur la base de celle-ci auxquels fait référence la version amendée de l'article 9 du texte coordonné, ne comportent de dispositions relatives à l'institution d'un comité, comme le laisse croire l'amendement.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'alinéa premier de l'article 8 du texte coordonné est susceptible de répondre aux exigences de l'article 10 de la directive, à condition de transformer le caractère facultatif de la disposition en obligation.

L'alinéa 2 de l'article 8 ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où le comité consultatif prévu à l'article 10 de la directive peut indistinctement être saisi par la Commission ou par les autorités d'un Etat membre, l'utilité d'une saisine directe n'est pas forcément donnée en présence de la possibilité déjà prévue de saisir la Commission d'éventuels problèmes d'application de la directive.

Dans ces conditions, l'article 8 est susceptible d'assurer à lui seul une transposition conforme des exigences de l'article 10 de la directive. Alors qu'il y a en outre intérêt à transposer aussi le paragraphe 2 de l'article 9 de la directive, le Conseil d'Etat suggère de ce faire par un article 9 du projet de loi, libellé comme suit:

« **Art. 9.** Le ministre peut, dans les conditions de l'article 8, demander à la Commission européenne de prendre les mesures destinées à interdire ou à restreindre la mise sur le marché de machines, qui par leurs caractéristiques techniques présentent des risques en raison de lacunes de la norme harmonisée applicable, ou à soumettre ces machines à des conditions spéciales.

Il informe de sa demande l'ILNAS. »

Amendement 10

Sans observation, sauf que, pour se référer à la loi de 2008, il suffit de faire usage de la forme abrégée, « loi précitée du 20 mai 2008 », alors que l'intitulé complet a déjà été mentionné à l'article 4.

Amendement 11

Dans son avis du 6 octobre 2009, le Conseil d'Etat avait pointé l'altération que le projet de loi sous examen entend apporter à la portée de l'article 9 de la loi précitée du 20 mai 2008 en ajoutant aux conditions de notification d'un organisme de certification l'exigence d'un avis obligatoire de l'Inspection du travail et des mines. L'exigence d'un tel avis rend la

décision d'un membre du Gouvernement politiquement responsable tributaire d'un acte préparatoire à poser par une instance administrative. Si sous l'angle de vue des opportunités l'on peut *a priori* douter de l'intérêt d'un renforcement des conditions de la notification dans une matière spéciale, alors que les exigences sont moins sévères dans toutes les autres matières qui prévoient des organismes notifiés, le Conseil d'Etat devrait en tout cas s'opposer au maintien d'une disposition qui pourrait aboutir à un blocage éventuel de l'exercice du pouvoir décisionnel du ministre au cas où l'instance administrative n'émettrait pas son avis. Partant, le Conseil d'Etat propose de lire le début du paragraphe 1^{er} de la façon suivante:

« (1) Après avoir demandé l'avis de l'Inspection du travail et des mines, le ministre ayant dans ses attributions l'Economie notifie... »

Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 13 du texte coordonné apparaît comme faisant double emploi avec le paragraphe 1^{er} sous 3° de l'article 9 de la loi du 20 mai 2008. S'il s'avère de préciser les critères de surveillance des organismes notifiés dans le sens de l'amendement sous examen, cette précision devra valoir de façon générale au lieu de se limiter à la seule sécurité des machines. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dans ces conditions lieu de renoncer au paragraphe 2 de l'article 13 ou d'appliquer de manière générale les critères en question à l'ensemble des organismes notifiés.

Quant au paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) du même article 13, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« (3) L'évaluation des organismes visés au paragraphe 1^{er} se fait selon les critères de l'annexe XI. »

Les autres éléments de l'amendement 11 sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Amendements 12 et 13

Sans observation.

Amendement 14

Cet amendement ne donne pas lieu à observation, sauf à retenir une formule abrégée pour renvoyer à la loi du 20 mai 2008, en écrivant *in fine* du paragraphe 1^{er} de l'article 23 du texte coordonné: « ... en vertu de l'article 14 de la loi précitée du 20 mai 2008 ... ».

Par ailleurs, il convient d'écrire au paragraphe 2 du même article: « ... figurant à l'article 15 de la loi précitée du 20 mai 2008 ».

Amendement 15

Dans la mesure où le nouveau contenu que l'amendement sous examen propose de réserver à l'article 24 du texte coordonné, reprend littéralement les dispositions de l'article 17 de la loi du 20 mars 2008, et que par ailleurs l'article 4, paragraphe 2 rend applicables aux machines et quasi-machines les mesures ministérielles prévues par cet article 17 de la loi de 2008, l'article 24 ne fait pas de sens.

De deux choses l'une: ou bien il est renoncé au renvoi prévu à l'article 4 au profit de l'insertion de l'article 24, ou bien l'article 24 est supprimé comme ne faisant que répéter en d'autres termes ce que dispose déjà l'article 4. Le Conseil d'Etat donne la préférence au maintien de l'article 4 et propose la suppression de l'article 24.

La numérotation des articles subséquents devra être adaptée en conséquence.

Amendement 16

Alors que la commission parlementaire entend suivre le Conseil d'Etat au sujet des dispositions pénales qu'elle prévoit d'insérer à l'article 25 du texte coordonné, l'amendement sous examen ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Quant à la forme et pour autant qu'il est suivi pour ce qui est de sa proposition de suppression de l'article 24 du texte coordonné (cf. observations *ad* amendement 15), il faut d'abord remplacer au paragraphe 2 le renvoi à l'article 24 par celui à l'article 4. Il faut par ailleurs remplacer le renvoi à des directives non autrement précisées, qui n'est pas de mise, mais il convient de préciser aux paragraphes 1^{er} et 3 « ... qui n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris en son exécution ».

Enfin, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit le texte du paragraphe 5:

« (5) Par dérogation à l'article 31 du Code pénal, la confiscation spéciale des machines et des quasi-machines ayant fait l'objet de l'une des infractions prévues aux paragraphes 1^{er} à 4 est toujours prononcée. Les frais occasionnés ... ».

Amendement 17

Le paragraphe 1^{er} de l'article 27 du texte coordonné ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où l'annexe V ne ferait pas partie intégrante de la loi en projet, il ne serait pas besoin de la publier en annexe. Or, dans l'intérêt d'une transposition formellement conforme de la directive 2006/42/CE, il se recommande de reprendre dans le texte de transposition l'ensemble des annexes prévues par la directive, hormis l'Annexe XII relative au tableau de concordance entre la directive 98/37/CE et la directive à transposer, mais y compris l'Annexe V, même si la portée normative de celle-ci n'est pas donnée au regard de la liste indicative des composants de sécurité qu'elle comporte.

Le libellé du paragraphe 2 de l'article 27 se lira dès lors comme suit:

« (2) Les annexes I à XI font partie intégrante de la présente loi. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 décembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder