

Projet de loi

concernant les équipements sous pression transportables.

Avis du Conseil d'Etat

(24 avril 2012)

Par dépêche du 13 janvier 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un tableau de concordance juxtaposant le texte de la directive à transposer 2010/35/UE avec le projet de loi émargé, d'une fiche financière afférente ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La lettre de saisine demande au Conseil d'Etat d'accorder un traitement prioritaire au projet de loi en question, vu que le délai de transposition du 30 juin 2011 était déjà venu à échéance au moment où le Conseil d'Etat en a été saisi. Par dépêches des 22 février, 6 avril et 17 avril 2012, le Conseil d'Etat a eu communication respectivement des avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture. L'avis de la Chambre des métiers n'était pas encore parvenu au Conseil d'Etat au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis se propose de transposer en droit national la directive 2010/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2010 relative aux équipements sous pression transportables et abrogeant les directives du Conseil 76/767/CEE, 84/525/CEE, 84/526/CEE, 84/527/CEE et 1999/36/CE.

La directive 2010/35/UE a pour objet de renforcer la sécurité en ce qui concerne les équipements sous pression transportables agréés pour le transport intérieur de marchandises dangereuses tout en assurant la libre circulation de tels équipements, y compris leur mise sur le marché, leur mise à disposition sur le marché et leur utilisation à l'intérieur de l'Union européenne, à définir des règles détaillées concernant les obligations des différents opérateurs et les conditions que doivent remplir les équipements dont question. Ce sont les dispositions de la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses qui sont à la base du remplacement de la directive 1999/36/CE par la nouvelle directive 2010/35/UE et de la transposition en droit national de ses dispositions.

Le règlement grand-ducal du 12 octobre 2001 concernant les équipements sous pression transportables a transposé en droit luxembourgeois la directive modifiée du Conseil 1999/36/CE du 29 avril 1999 relative aux équipements sous pression transportables. Dans son avis du 13 juillet 2001, le Conseil d'Etat avait fait état de ses réticences quant à

la base légale du règlement grand-ducal précité. C'est avec satisfaction que le Conseil d'Etat note la nouvelle approche des auteurs du projet sous avis qui optent dès à présent pour la transposition en droit national de la nouvelle directive par voie d'une loi pour créer ainsi une base légale excluant le risque de la non-application prévue à l'article 95 de la Constitution, voire même de l'annulation par les juridictions administratives.

Les auteurs proposent de désigner le ministre ayant les Transports dans ses attributions comme autorité compétente sur le plan national. En outre, le texte du projet de loi désigne l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) comme autorité nationale d'accréditation, autorité nationale de notification et autorité nationale compétente pour exercer la surveillance du marché sur le plan national.

Le Conseil d'Etat note que 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 place l'ILNAS sous l'autorité du ministre ayant l'Economie dans ses attributions. La loi précitée confère par son article 10(1) un droit de proposition, entre autres, au ministre ayant les Transports dans ses attributions pour charger l'Institut de déterminer et de mettre à jour les programmes nationaux de surveillance sectoriels par catégorie de produits ou de risques conformément aux directives. L'article 14(1) de la loi précitée habilite le même ministre à faire contrôler la conformité des produits aux dispositions légales et réglementaires. L'article 17 définit les droits et devoirs du ministre dans le domaine des mesures administratives et l'article 19 précise que les fonctionnaires décernant des avertissements taxés en relation avec des contrôles visés à l'article 15 de la loi précitée doivent être habilités à cet effet par le ministre.

Le Conseil d'Etat, compte tenu de l'ensemble de l'approche législative de l'Union européenne dont le cadre est déterminé à l'annexe II de la résolution du Conseil du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation et revu son avis du 28 novembre 2006 relatif à la création de l'ILNAS, peut marquer son accord quant au principe de la double démarche de désigner, d'une part, le ministre ayant les Transports dans ses attributions comme autorité compétente au niveau national et de charger, d'autre part, l'ILNAS des missions d'accréditation, de notification et de surveillance du marché.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs se sont bornés à transcrire en grande partie les dispositions de la directive européenne. En effet, le texte du projet de loi sous avis s'aligne excessivement sur le texte de la directive à transposer, à tel point que certains passages sont à considérer comme de simples copies conformes omettant d'adapter les exigences européennes au contexte national. Cette observation vaut autant pour l'article 2 que pour bon nombre d'autres articles du projet de loi.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il qu'un simple renvoi aux directives européennes ne suffit pas à l'obligation de transposition, mais qu'il y a lieu de renvoyer dans toute la mesure du possible aux normes nationales de transposition afférentes. C'est également cette réflexion qui amène le Conseil d'Etat à relever la question des effets de la transposition en droit national de la directive 2008/68/CE sur le projet de loi sous avis.

Il se doit en effet de relever qu'une approche globale de renvoi aux normes nationales ne saura qu'augmenter la lisibilité du texte et contribuer considérablement à la sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat demande encore l'inclusion complète des annexes 1 et 3 de la directive 2010/35/UE en annexe du projet de loi proprement dit.

En outre, il y a lieu de définir clairement et sans équivoque le terme « autorité compétente » aux endroits des articles respectifs afin de mettre l'administré en mesure de remplir ses obligations légales en toute connaissance de cause et d'exclure le doute juridique.

Il est par ailleurs inadmissible de prendre référence à un texte de loi qui n'a pas encore reçu l'assentiment de la Chambre des députés (référence au projet de loi n° 6315 à l'endroit de l'article 23 du projet de loi).

Le Conseil d'Etat constate encore que l'article 16 de la directive à transposer n'a pas été repris par le texte du projet de loi au motif qu'une transposition ne serait pas nécessaire. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi il a été opéré de la sorte alors que la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets contient une telle disposition.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat ne saurait pas, sous peine d'opposition formelle, s'accommoder de cette transposition non conforme et incomplète de la directive et exige que le projet de loi soit reformulé, tout en reprenant ses grandes lignes directrices. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat renonce à ce stade à une analyse détaillée des articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 avril 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker