

Projet de loi

concernant la mise à disposition sur le marché du matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension.

Avis du Conseil d'État

(16 juin 2015)

Par dépêche du 7 janvier 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de l'Économie.

Aux termes de la lettre de saisine du 7 janvier 2015, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées en la matière. Or, au moment de l'adoption du présent avis, aucun des avis n'est encore parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

Le régime juridique actuel régissant la mise à disposition sur le marché de matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension est prévu par le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1976 portant application de la directive CEE du 19 février 1973 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension.

Or, les exigences européennes sur lesquelles repose le régime réglementaire en question se trouvent abrogées en vertu de l'article 27 de la directive 2014/35/UE qui est entrée en vigueur « le vingtième jour suivant celui de sa publication au journal officiel de l'Union européenne », intervenue le 29 mars 2014. Selon l'article 26 de la directive, les États membres de l'Union européenne sont tenus d'adapter et de publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la transposition au plus tard le 19 avril 2016 en vue de l'application de celles-ci à partir du 20 avril 2016.

Le régime légal qui se dégage des dispositions sous examen est censé remplacer le règlement grand-ducal précité du 27 août 1976 qui sera abrogé parallèlement à la prise d'effet de la loi en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Même si le rappel, fait à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, de l'objectif de la loi en projet ne comporte pas de valeur normative, le Conseil d'État ne s'oppose pas à son maintien dans la mesure où la disposition en

question assure une transposition fidèle de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la directive 2014/35/UE.

L'alinéa 2 ne donne pas lieu à observation.

Article 2

L'article sous examen reprend les définitions prévues à l'article 2 de la directive 2014/35/UE, sans pour autant suivre l'ordre de présentation du texte européen.

Dans la mesure où les dispositions sous avis constituent une copie conforme de la directive, elles ne donnent pas lieu à observation, sauf pour ce qui est du point 10° relatif à la définition de la norme harmonisée, où le Conseil d'État propose de faire abstraction *in fine* des termes « ci-après règlement (UE) n° 1025/2012 ». Cette abréviation peut être utilisée autant que nécessaire, sans devoir retenir la précision prévue à l'article 2.

Article 3

Tout en notant que l'alinéa 2 de l'article sous examen constitue une copie littérale de l'alinéa 2 de l'article 3 de la directive 2014/35/UE, le Conseil d'État déduit de la disposition en question qu'à part des principaux éléments des objectifs de sécurité prévus à l'annexe I de la loi en projet qui sont à respecter en vue de la mise à disposition sur le marché électrique, il semble exister d'autres éléments (« non » principaux) de ces objectifs.

Il se demande dès lors quels pourront être ces éléments et quelles seront les conséquences pour les opérateurs économiques qui ne les respecteraient pas. Dans l'intérêt de la sécurité juridique de ceux obligés de respecter le futur cadre légal, il serait indiqué de préciser ce point.

Au regard des dispositions de l'article 5, ne suffirait-il pas d'évoquer de façon générale « les éléments des objectifs de sécurité énumérés à l'annexe I » ?

Article 4

En vertu de l'article 13 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, l'ILNAS – et plus particulièrement son département en charge de la surveillance du marché – n'est pas la seule instance administrative compétente pour surveiller le marché, alors que ledit article désigne à cet effet nommément aussi l'Administration des douanes et accises, et que les articles 14 et 15 de la même loi donnent de surcroît compétence à une ribambelle d'officiers de police judiciaire dans le domaine du contrôle des infrastructures, installations et moyens de transport visés par la législation sur la surveillance du marché et des investigations afférentes.

De la sorte, l'article 4 de la directive 2014/35/UE se trouve transposée de façon inadéquate.

Le Conseil d'État se demande dès lors si la façon de transposer correctement ce passage de la directive ne pourrait pas consister dans la formule suivante :

« Pour les aspects couverts par la présente loi, la mise à disposition sur le marché luxembourgeois de matériel électrique conforme à ces aspects ne peut pas être empêchée. »

Article 5

En obligeant les États membres à veiller « à ce que les entreprises distributives d'électricité ne subordonnent pas le raccordement au réseau et l'alimentation en électricité des consommateurs à des exigences plus strictes » que celles énumérées à l'annexe I, le fait de charger un membre du Gouvernement de la responsabilité de sorte que cette disposition soit assurée en pratique risque d'apparaître comme insuffisant du moment que les autorités européennes interprètent l'article 5 de la directive 2014/35/UE comme obligation de résultat pour les États membres.

Afin d'éviter tout écueil en la matière, le Conseil d'État estime qu'un libellé différent de l'article sous examen qui interdirait aux entreprises distributrices d'électricité l'application d'exigences plus strictes, tiendrait mieux compte du souci exprimé ci-avant. Si le Conseil d'État était suivi sur ce point, il conviendrait d'écrire :

« Il est interdit aux entreprises distributrices d'électricité au Grand-Duché de Luxembourg de subordonner le raccordement au réseau et l'alimentation en électricité des consommateurs à des exigences ... ».

Article 6

Cet article qui constitue une copie littérale de l'article 6 de la directive 2014/35/UE, ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Aux paragraphes 2, 8 et 9, il est question d'un département déterminé de l'ILNAS qui, en vertu de la loi précitée du 4 juillet 2014, a été constitué dans les formes d'une administration étatique. En principe, il n'appartient pas au législateur de se mêler de l'organigramme interne d'une administration. Dans ces conditions, il aurait fallu se référer non au département de la surveillance du marché de l'ILNAS, mais viser cette administration dans son ensemble.

Comme toutefois le législateur a, lors de l'adoption de la loi précitée du 4 juillet 2014, été d'accord pour déterminer dans la loi même les départements de l'ILNAS, tout en confiant à ceux-ci des compétences administratives déterminées, le Conseil d'État ne s'oppose pas à l'approche prévue par les auteurs du projet de loi sous examen.

Il demande toutefois de faire abstraction de la formule abrégée (« le département ») du département visé de l'ILNAS, en l'occurrence le département de la surveillance du marché, mais de recourir à chaque fois à la désignation officielle de ce département, tout en précisant de surcroît au

paragraphe 2, où il est pour la première fois fait mention dudit département, qu'il s'agit du « département de la surveillance du marché de l'ILNAS ».

Article 9

L'article sous examen transpose fidèlement l'article 9 de la directive 2014/35/UE. Il ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Nonobstant le texte de l'article II de la directive 2014/35/UE qui a été repris littéralement, le début du texte de l'article sous examen gagnerait en lisibilité grâce au libellé suivant :

« Sur demande du département de la surveillance du marché les opérateurs économiques identifient

a) ... »

Article 12

Sans observation.

Article 13

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen fait référence aux normes internationales établies par la Commission électrotechnique internationale.

Tout en s'alignant fidèlement sur le texte du paragraphe 2 de l'article 13 de la directive, le libellé du paragraphe 2 pose problème dès lors qu'il n'appartient pas au législateur luxembourgeois de conférer des attributions à la Commission européenne, prérogative qui appartient à la seule compétence du législateur européen.

Le Conseil d'État demande donc de faire abstraction du paragraphe 2. Il pourrait tout au plus marquer son accord avec une disposition en vertu de laquelle l'ILNAS ou son département de la surveillance du marché serait chargé de la publication des dispositions en matière de sécurité visées au paragraphe 1^{er} et des variantes de ces dispositions que la Commission européenne aura communiquées, selon l'option à retenir, à l'ILNAS ou à son département de la surveillance du marché.

Pour les raisons ci-avant, il échet de même de faire abstraction de l'alinéa 2 du paragraphe 3, puisque le législateur luxembourgeois ne peut pas ordonner aux instances européennes les actes que celles-ci sont tenues de publier au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 14

L'article sous examen reprend de façon quasiment littérale le libellé de l'article 14 de la directive 2014/35/UE.

À défaut de normes européennes harmonisées et de normes internationales publiées, la directive permet de considérer comme répondant aux objectifs de sécurité qu'elle détermine tout matériel électrique construit conformément aux normes de sécurité en vigueur dans l'État de construction, à condition que ces normes « [observent] une sécurité équivalente à celle requise sur [le] territoire [de l'État membre où a lieu la mise à disposition sur le marché] ». Les auteurs du projet de loi reprennent la disposition européenne en exigeant « une sécurité équivalente à celle requise au Grand-Duché de Luxembourg ».

Tout en notant que, par le biais du libellé retenu, la directive se trouve *a priori* correctement transposée, se pose pourtant le problème de déterminer les normes de sécurité luxembourgeoises au regard desquelles cette équivalence doit être établie. À défaut d'indiquer avec précision les références légales ou réglementaires permettant de déterminer le niveau de la sécurité requise au Luxembourg, le texte sous examen ne répond pas aux exigences de sécurité juridique.

La réponse ne pourrait-elle pas consister dans les conditions qui précèdent à disposer que les autorités luxembourgeoises reconnaissent simplement les normes en vigueur dans les autres États membres au lieu de devoir déterminer des références nationales spécifiques susceptibles d'assurer une sécurité équivalente pour autant que pareilles normes nationales font défaut.

Article 15

La lecture que le Conseil d'État donne au paragraphe 2 de l'article 15 de la directive 2014/35/UE porte sur la rédaction plutôt que sur la traduction de la déclaration UE dans une des langues officielles du Luxembourg.

Aussi le Conseil d'État préférerait-il que la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article sous examen soit rédigée comme suit :

« Elle est rédigée dans une des trois langues désignées dans la loi précitée du 24 février 1984. »

Article 16

Sans observation.

Article 17

La non-transposition du paragraphe 3 de l'article 17 de la directive 2014/35/UE ne donne pas lieu à observation.

Article 18

Sans observation.

Article 19

La transposition de l'article 19 de la directive 2014/35/UE, telle que prévue par l'article sous examen, omet d'évoquer les mesures de retrait définitif du marché, évoquées au paragraphe 8 de cet article. En effet, la lecture que le Conseil d'État donne de cet article consiste à considérer les

dispositions du paragraphe 1^{er} comme initiative des autorités nationales, en l'occurrence le département de la surveillance du marché de l'ILNAS, en vue d'emmener les opérateurs économiques à prendre les mesures correctives appropriées pour assurer la conformité du matériel électrique qu'ils ont fabriqué et mis à disposition sur le marché, aux exigences de sécurité prescrites, sinon de rappeler le matériel en question. Le paragraphe 4 permet à son tour aux autorités compétentes de prendre des mesures provisoires en vue du rappel ou du retrait ultérieur de matériel électrique non conforme, dans l'hypothèse où l'opérateur économique, invité à se conformer dans les conditions du paragraphe 1^{er}, ne s'exécute pas. Reste, hormis les obligations de l'autorité nationale, d'informer la Commission européenne et les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne, dont font notamment état les paragraphes 2, 5 et 6, l'hypothèse où ni l'invitation à l'opérateur économique de prendre des mesures correctives ni les mesures provisoires initiées par l'autorité de surveillance du marché n'ont porté leurs fruits. Dans ces conditions, l'ILNAS et son département compétent sont tenus, en vertu du paragraphe 8 de l'article 19 de la directive, de procéder au retrait du matériel électrique qui aura été mis à disposition sur le marché sans être conforme aux prescriptions de la loi en projet.

Le Conseil d'État considère que la transposition du paragraphe 8 de l'article 19 de la directive se trouve assurée par l'article 13, paragraphe 2, sous 4^o, de la loi précitée du 4 juillet 2014, lu avec l'article 8, paragraphe 4, sous 21^o, de celle-ci.

Article 20

L'article sous examen, qui a pour objet de transposer l'article 20 de la directive 2014/35/UE, comporte des injonctions à l'adresse de la Commission européenne. Pareilles dispositions dépassent le cadre des compétences du législateur luxembourgeois et le Conseil d'État demande d'en faire abstraction.

Le paragraphe 1^{er}, pourra tout au plus se limiter à obliger le département de la surveillance du marché de l'ILNAS à prêter son concours aux initiatives que la Commission européenne peut prendre lorsqu'une objection est émise au sujet des mesures prises par ce département en exécution des dispositions reprises aux paragraphes 3 et 4 de l'article 19.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} est également à supprimer.

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Article 21

L'article sous examen, y compris la non-transposition des paragraphes 4 et 5 de l'article 21 de la directive 2014/35/UE, ne donne pas lieu à observation.

Article 22

Sans observation.

Article 23

Le Conseil d'État juge superfétatoires les dispositions sous examen, alors que les articles 17 à 19 de la loi précitée du 4 juillet 2014 s'appliquent de façon autonome, sans qu'il soit besoin de rappeler cette application dans la loi en projet.

Par voie de conséquence, le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous examen.

Article 24

L'article sous examen renvoie de manière générale, sans indication précise des textes normatifs applicables à la législation ayant transposé des directives antérieures à la directive 2014/35/UE intervenues dans le domaine de la mise à disposition sur le marché de matériel électrique.

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 2 juin 2015 relatif au projet de loi concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression (doc. parl. n° 6755) et plus particulièrement à l'article 38 de cette loi. En appliquant au contexte légal sous examen la proposition rédactionnelle valant pour l'article 38 du projet de loi susvisé, l'article 24 pourrait se lire comme suit :

« Art. 24. Disposition transitoire.

Pour le matériel électrique qui a été mis à disposition sur le marché en conformité avec les exigences juridiques en vigueur avant le 20 avril 2016, la mise à disposition sur le marché ne peut pas être empêchée à partir de cette date. »

Néanmoins, si la Chambre des députés préférerait 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 du projet de loi concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression, que la législation visée est, en l'occurrence, le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1976 portant application de la directive CEE du 19 février 1973 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, tout en précisant que ce règlement grand-ducal a été adopté selon la procédure spéciale de 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.

Article 25

Sans observation.

Annexes

Étant donné que le contenu des annexes de la loi en projet s'avère être une copie littérale des annexes jointes à la directive 2014/68/UE, le Conseil d'État se dispense d'un examen détaillé de ce volet du projet.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les intitulés des chapitres et des articles sont en principe à faire suivre par un point final.

Le terme « chapitre » est à écrire en lettres minuscules, exception faite de la lettre initiale majuscule.

Il faut écrire « Chapitre 1^{er} », « article 1^{er} » et « paragraphe 1^{er} ».

Les caractères en italique sont à omettre à travers l'ensemble du texte de la loi en projet (par exemple : intitulé des articles, termes à définir à l'article 2, ...).

Article 6

Comme le paragraphe 6 fait déjà référence à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues en ayant recours à l'intitulé complet de cette loi, il suffit de faire état d'un intitulé abrégé aux alinéas 1^{er} et 3 du paragraphe 7 en écrivant « loi précitée du 24 février 1984 ».

Article 7

Les références à d'autres paragraphes du même article ainsi qu'aux paragraphes d'autres articles se font par l'indication du numéro du paragraphe auquel il est renvoyé sans mettre ce numéro entre parenthèses, mais en écrivant respectivement « paragraphe 1^{er} » et « paragraphe 2 ».

Article 8

Les observations d'ordre légistique faites à l'endroit des articles 6 et 7 s'appliquent *mutatis mutandis* aux paragraphes 2, 3, 4 et 9 de l'article sous examen.

Par ailleurs, le Conseil d'État propose d'écrire pour les raisons de fond, relevées ci-avant lors de l'examen de l'article 8, « département de la surveillance du marché » aux paragraphes 2, 8 et 9.

Article 9

Dans la ligne de ses observations d'ordre légistique qui précèdent, le Conseil d'État propose d'écrire à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 « ... dans la loi précitée du 24 février 1984 et ... ».

Au même paragraphe, il convient de supprimer les parenthèses entourant les numéros des paragraphes auxquels le texte renvoie.

À l'alinéa 2 du paragraphe 2, ainsi qu'aux paragraphes 4 et 5, il faut écrire « département de la surveillance du marché ». Même si les dispositions des paragraphes 3 et 4 constituent des copies littérales du texte de la directive à transposer, il serait correct d'écrire au paragraphe 3 « ... les conditions de stockage ou de transport de ce matériel ... », et au paragraphe 4 « ... pour mettre ce matériel en conformité, ... ».

Article 11

À l'alinéa 2, il faut écrire « alinéa 1^{er} » au lieu de « premier alinéa ».

Article 13

Le Conseil d'État rappelle qu'il est fait abstraction de parenthèses entourant les numéros des paragraphes auxquels il est renvoyé.

Article 16

La présentation courante des actes législatifs de l'Union européenne fait abstraction de leur état de modification.

Par ailleurs, il est superfétatoire de retenir une version abrégée de l'intitulé de l'acte législatif européen à l'endroit où il est fait pour la première fois mention de cet acte.

L'article 16 pourra dès lors revêtir le libellé suivant :

« Art. 16. Principes généraux du marquage CE.

Le marquage CE est soumis aux principes généraux énoncés à l'article 30 du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil. »

Article 19

Le Conseil d'État rappelle sa demande de remplacer le terme « département » par « département de la surveillance du marché » au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, au paragraphe 2, au paragraphe 4, alinéas 1^{er} et 2, et aux paragraphes 5, 6 et 7.

Les parenthèses entourant les numéros des paragraphes auxquels renvoie le texte des paragraphes 4, 5 et 7 sont à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, au paragraphe 5 et au paragraphe 7, il y a lieu d'écrire respectivement « alinéa 1^{er} » et « alinéa 2 ».

Aux paragraphes 2, 4, alinéa 2, 6 et 7, il convient de viser respectivement « les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne » et « les autorités compétentes d'un autre État membre de l'Union européenne ».

Au paragraphe 7, il convient de préciser qu'il s'agit de la « Commission européenne ».

Enfin, le Conseil d'État propose de revoir la rédaction du paragraphe 6 comme suit :

« (6) Lorsque la procédure applicable au matériel électrique présentant un risque au niveau national a été engagée par les autorités

compétentes d'un autre État membre de l'Union européenne, le département de la surveillance du marché informe sans tarder ... ».

Il note encore une erreur matérielle à la fin de ce paragraphe où il faut écrire à la forme du singulier « ... où il s'opposerait à la mesure ... ».

Article 20

Hormis la nécessité de revoir la portée du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État rappelle sa proposition d'écrire « département de la surveillance du marché » et de supprimer les parenthèses entourant les numéros des paragraphes auxquels le texte renvoie.

Article 21

Le Conseil d'État rappelle ses propositions ci-avant d'écrire « département de la surveillance du marché » et « autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ».

Il rappelle également la façon correcte pour indiquer le paragraphe de l'article 19 auquel renvoie le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen.

Article 22

Le Conseil d'État rappelle ses observations relatives à la mention correcte du « département de la surveillance du marché » et à la façon correcte de renvoyer à d'autres paragraphes.

Article 25

La phrase formant l'article sous examen se termine par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 juin 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker