

Projet de loi

concernant la compatibilité électromagnétique.

Avis du Conseil d'État

(10 juillet 2015)

Par dépêche du 3 mars 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.

Au texte du projet de loi proprement dit, complété par 4 annexes, étaient joints un exposé des motifs très sommaire, un commentaire des articles, un tableau de concordance entre les articles de la directive à transposer et ceux de la loi en projet, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que la directive 2014/30/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique.

Selon la lettre de saisine du 3 mars 2015, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. Par dépêche du 1^{er} juillet 2015, l'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive 2014/30/UE.

Vu que cette directive apporte une série considérable d'innovations, il est proposé de remplacer la loi actuelle du 25 mars 2009 relative à la compatibilité électromagnétique par le projet de loi sous avis.

Quant au fond, on peut rappeler que, d'après la définition de la directive 2014/30/UE, la compatibilité électromagnétique désigne l'aptitude d'équipements à fonctionner dans leur environnement électromagnétique de façon satisfaisante sans produire eux-mêmes de perturbations électromagnétiques intolérables pour d'autres équipements dans un environnement donné. En d'autres termes, il s'agit d'assurer que les équipements visés n'interfèrent pas entre eux d'un point de vue technique. Le projet ne vise pas l'effet électromagnétique des équipements sur l'environnement ou les êtres vivants. Il ne vise pas non plus des équipements plus spécifiques (p. ex. en matière de télécommunication, d'aéronautique ou dans le domaine radioélectrique) pour lesquels des dispositions spécifiques sont consignées dans d'autres textes.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen détermine l'objet de la loi en projet en suivant de près le texte de l'article 1^{er} de la directive 2014/30/UE à transposer.

Le texte n'appelle pas d'observation.

Article 2

L'article sous examen détermine le champ d'application de la loi en projet en suivant de près le texte de l'article 2 de la directive 2014/30/UE à transposer.

Or, en reprenant de façon quasiment littérale le texte européen, les auteurs ont pris soin de renvoyer au paragraphe 2, point a), non à la directive dont question, mais à l'acte de transposition national de cette directive, qui revête la forme d'un règlement grand-ducal, à savoir le règlement grand-ducal du 4 février 2000 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité. Le Conseil d'État se doit de rappeler que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures. De la sorte, il doit s'opposer formellement à l'approche choisie.

Il peut cependant s'accommoder de la référence directe au règlement grand-ducal y visé, à condition de préciser qu'il a été adopté selon la procédure spéciale prévue par 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.

Le début du point a) se lira dès lors comme suit :

« a) aux équipements couverts par le règlement grand-ducal du 4 février 2000 concernant les équipements radioélectriques et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité, adopté selon la procédure prévue par 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, ... ; ».

Comme un texte normatif ne peut pas renvoyer à des actes normatifs qui n'ont pas encore été pris, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la présentation retenue concernant la « loi nationale transposant la directive ... » à laquelle il est renvoyé au même point a), en visant le texte normatif censé reprendre en droit national la directive 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive 1999/5/CE qui n'a pas encore été transposée.

Par ailleurs, au paragraphe 4, il y a lieu de préciser quelle est « la législation régissant la sécurité des équipements » qui est visée en mentionnant l'intitulé exact du texte de loi y relatif.

Article 3

Les auteurs ont pris soin de reprendre fidèlement les définitions retenues par la directive 2014/30/UE.

Le relevé en question donne lieu aux observations suivantes.

Concernant les termes « législation d'harmonisation de l'Union », le Conseil d'État propose d'ajouter l'adjectif « européenne », conformément à l'approche prévue par ailleurs dans le dispositif de l'article 2.

Il se demande en outre s'il est nécessaire de reprendre la définition de « l'organisme national d'accréditation » de la directive, du moment que la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant organisation de l'ILNAS désigne doré et déjà l'ILNAS comme organisme luxembourgeois d'accréditation.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen reprend le contenu de l'article 3 de la directive 2014/30/UE.

Au paragraphe 1^{er}, 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.

La question se pose d'ailleurs de façon similaire pour les articles 20 à 22, 24 à 27 et 29, où il est question de l'OLAS qui constitue également un département administratif de l'ILNAS.

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, le Conseil d'État ne s'oppose pas à l'approche prévue par les auteurs du projet de loi sous examen.

Il suggère 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. Cette observation vaut tant pour l'article sous examen que pour les articles 7 à 10, 12, 17, 19 et 32.

Concernant le renvoi au paragraphe 2, point b), alinéa 2 au règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle sous l'article 2 et demande d'écrire :

« Sans préjudice du règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information adopté selon la procédure prévue par 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, l'ILNAS notifie ... ».

Article 6

Sans observation.

Article 7

La dernière phrase du paragraphe 6 devrait être supprimée pour ne pas être une transposition d'une disposition correspondante de l'article 7, paragraphe 6, de la directive 2014/30/CE et il conviendra de la remplacer, à l'instar d'autres dispositions du projet de loi sous rubrique, par la phrase suivante : « Les coordonnées sont indiquées dans au moins une des trois langues désignées dans la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. » Si, néanmoins, les auteurs du projet de loi entendent maintenir la phrase litigieuse, le Conseil d'État doute qu'un renvoi à des chiffres romains, à l'opposé de chiffres arabes, soit un moyen facilement compréhensible pour les utilisateurs finaux, voire les autorités de surveillance de marché, qu'il conviendrait de mentionner comme étant l'ILNAS.

Au paragraphe 9, le Conseil d'État demande de s'en tenir aux trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Il demande dès lors la suppression des termes « ou en anglais », à l'instar du projet de loi n° 6755¹.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Quant à la dernière phrase du paragraphe 3, selon laquelle « [l]es coordonnées sont indiquées en lettres ou chiffres romains », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 7.

Au paragraphe 8 de l'article sous examen, le Conseil d'État demande la suppression des termes « ou en anglais » et renvoie à son observation, également sous l'article 7.

Articles 10 à 14

Sans observation.

¹ Projet de loi concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression.

Article 15

Au paragraphe 2 de l'article sous examen, le Conseil d'État demande la suppression des termes « ou en anglais » et renvoie à son observation sous l'article 7.

Articles 16 à 19

Sans observation.

Articles 20 et 21

Le Conseil d'État se demande s'il n'y aurait pas avantage à appliquer les exigences prévues pour les autorités notifiantes visées dans la loi en projet également à l'autorité de notification, identifiée à l'article 7 de la loi précitée du 4 juillet 2014. S'il est suivi sur ce point, il y aura lieu de compléter la prédite loi par un article *7bis* reprenant les dispositions de l'article 22, alinéa 2 de la loi en projet.

Concernant le dernier tiret de l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'État rappelle les exigences de l'article 35, alinéa 2, de la Constitution, selon lesquelles aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. Tout en comprenant le souci des auteurs du projet de loi de veiller à une transposition conforme de la directive 2014/30/UE, le Conseil d'État voudrait néanmoins rappeler que la disposition visée n'autorise pas l'ILNAS à recruter éventuellement du personnel supplémentaire, mais que de tels engagements requerront une nouvelle intervention spécifique du législateur.

Article 22

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 24 de la directive 2014/30/UE.

Au lieu de se limiter à simplement constater les qualités à remplir par les organismes d'évaluation de la conformité en vue de leur notification, le Conseil d'État préférerait voir les dispositions de l'article sous examen être formulées sous forme d'obligations comportant l'insertion du verbe « devoir » aux endroits pertinents du texte.

Au paragraphe 2, il est préférable d'écrire :

« (2) Un organisme d'évaluation de la conformité doit avoir la personnalité juridique et avoir été constitué selon la loi luxembourgeoise. »

Quant au point c) du paragraphe 7, le Conseil d'État préférerait que les termes « législation nationale » soient davantage spécifiés en indiquant avec précision de quels textes normatifs il s'agit. Or, dans l'intérêt d'une transposition fidèle de la directive 2014/30/UE, il peut s'accommoder du libellé retenu par les auteurs du projet de loi.

Articles 23 et 24

Sans observation.

Article 25

Le paragraphe 1^{er} aurait avantage à préciser qu'« En vue de sa notification, l'organisme d'évaluation de la conformité soumet sa demande à l'OLAS conformément à l'article 7 de la loi précitée du 4 juillet 2014 ».

Article 26

L'article sous examen reprend de façon quasiment littérale le contenu de l'article 24 de la directive 2014/30/UE.

Le Conseil d'État se demande quelle pourra être la plus-value normative du paragraphe 1^{er} qui aura avantage à être supprimé, sans hypothéquer la conformité de la transposition de la directive.

Au paragraphe 2, il échet de préciser que la notification prévue a pour destinataires entre autres les « autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ». Cette observation vaut au même titre pour les paragraphes 4 et 5.

Enfin, les auteurs restent muets sur leur choix de ne pas transposer le paragraphe 4 de l'article 28 de la directive 2014/30/UE. Le Conseil d'État estime qu'à défaut de ce faire, la loi en projet s'expose au reproche d'une transposition incomplète de la directive, et il demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article sous examen par les dispositions de transposition de ce paragraphe 4.

Articles 27 à 30

Sans observation.

Article 31

L'article sous examen assure la transposition de l'article 37 de la directive 2014/30/UE. Il ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Article 32

En ce qui concerne le fond, les observations suivantes s'imposent quant à l'article sous examen.

Aux paragraphes 2, 6 et 7, il y a lieu de viser non pas les « autres États membres » mais « les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ».

Pour le surplus, le paragraphe 7 doit viser les mesures provisoires prises par l'ILNAS et non pas celles arrêtées par un État membre.

Article 33

L'article sous examen prévoit de transposer l'article 39 de la directive 2014/30/UE.

Le paragraphe 1^{er} règle la procédure à appliquer par la Commission européenne dans l'hypothèse où une mesure est prise par l'ILNAS aux termes de la procédure déterminée à l'article 32. Or, il n'appartient pas au législateur luxembourgeois de conférer à la Commission européenne des attributions qui relèvent de la compétence exclusive du législateur européen.

Les dispositions que la loi nationale peut fixer, doivent se limiter aux conséquences à prendre par les autorités luxembourgeoises, la décision de la Commission européenne une fois intervenue.

Le Conseil d'État demande dès lors de faire abstraction du paragraphe 1^{er} et de préciser au paragraphe 2 quelles sont sur le plan national les conséquences selon qu'une mesure prise est jugée justifiée ou non par la Commission européenne.

Article 34

Sans observation.

Article 35

Le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous examen pour être superfétatoire. En effet, la future loi est censée entrer en vigueur le 20 avril 2016 et le cadre légal actuel de la loi modifiée du 25 mars 2009 sera de toute façon applicable jusqu'à cette date.

Article 36

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.

Articles 37 (35 selon le Conseil d'État)

Il convient de supprimer la partie de phrase « avec effet au 20 avril 2016 ».

Articles 38 (36 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Annexes

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Il y a lieu d'ajouter de façon générale un point final derrière les intitulés des chapitres.

Le renvoi à un paragraphe se fait en écrivant « paragraphe 1^{er} », « paragraphe 2 », « paragraphe 3 ». Le renvoi à un alinéa se fait en écrivant « alinéa 1^{er} », « alinéa 2 », « alinéa 3 ».

À travers l'ensemble du texte, chaque fois qu'il est question des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, il y a lieu à suppression de l'adjectif « administratives ». Par ailleurs, après avoir mentionné une première fois cette loi avec son intitulé complet, il suffit par la suite de viser « la loi précitée du 24 février 1984 ».

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, un espace est à insérer entre « article » et « 3 ».

Article 3

Il convient de renoncer à l'impression en gras et en italique des termes à définir.

Articles 4 et 5

Aux articles 4 et 5, il y a lieu de remplacer la double conjonction « et/ou » par « ou ».

Dans l'intérêt d'une lecture aisée du texte, il convient d'écrire à l'article 5, paragraphe 1^{er} « Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) ».

Articles 6 à 19

Sans observation.

Article 20

Comme la loi du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS a été modifiée par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, il y a lieu d'ajouter l'adjectif « modifiée » derrière « loi ». Cette observation vaut également pour les articles 25 à 27, 32 à 34 et 36.

En ce qui concerne l'énumération à l'alinéa 2 et afin de faciliter les renvois ultérieurs, il convient de recourir non pas à des tirets, mais à une numérotation employant soit des chiffres suivis d'un point dans la séquence 1., 2., 3., soit des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante dans la séquence a), b), c).

Articles 21 à 24

Sans observation.

Article 25

Comme il y a déjà eu dans les articles qui précèdent des renvois à la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS une mention abrégée de cette loi suffit, et il convient d'écrire « loi précitée du 4 juillet 2014 ». L'observation vaut également pour les articles 26, 27, 32 à 34 et 36.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « [l'OLAS] a été informé ».

Articles 28 à 31

Sans observation.

Article 32

Au paragraphe 2, le pronom personnel « elles » se réfère au « département » (le « département de la surveillance du marché » selon le Conseil d'État). Il faut donc écrire « ... il informe la Commission européenne et les autorités compétentes des autres États-membres de l'Union européenne ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il faut écrire « ... dans le délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ... » et mentionner dans la forme abrégée la loi à laquelle il est renvoyé en écrivant « ... de la loi précitée du 4 juillet 2014, ... ».

Articles 33 à 36

Sans observation.

Article 37

Il convient de supprimer les termes « , telle que modifiée, ».

Article 38

L'article sous examen doit se terminer par un point final.

Annexes

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker