

Projet de loi

concernant les ascenseurs et les composants de sécurité pour ascenseurs et modifiant la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets.

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2015)

Par dépêche du 24 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 12 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 le texte de la directive 2014/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les ascenseurs et les composants de sécurité pour ascenseurs.

Selon la lettre de saisine du 24 mars 2015, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. Par dépêche du 13 mai 2015, l'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État.

Considérations générales

Le régime juridique régissant à l'heure actuelle les ascenseurs et les composants de sécurité pour ascenseurs a été mis en place par le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1999 relatif aux ascenseurs, 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. Ce règlement grand-ducal avait transposé la directive 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs.

Or, en vertu de l'article 47 de la directive 2014/33/UE, la directive 95/16/CE se trouve abrogée avec effet au 20 avril 2016.

Aux termes de l'article 45, le délai de transposition de la directive 2014/33/UE est le 19 avril 2016 pour les dispositions suivantes de la directive: article 2, points 4) à 21), articles 7 à 14, articles 17 et 18, article 19, paragraphe 5, articles 20 à 44, article 45, paragraphe 1, et articles 47 et 48; ainsi qu'aux annexes suivantes: annexe II, partie A, points f), k), l) et m), annexe II, partie B, points e), k), l) et m), annexe IV, partie A, points 2 e), 3 c), d) et f), points 4 b) à e) et points 5 à 9, annexe IV, partie B, points 2 e), 3 c), e) et h), points 4 c) à e), point 6, paragraphes 2, 3 et 4, et points 7 à 10, annexe V, point 3.2 b), et points 5 et 6, annexe VI, points 3.1 a), b) et c),

point 3.3, paragraphes 4 et 5, point 4.3 et point 7, annexe VII, points 3.1 a), b), d) et f), point 3.3, point 4.2 et point 7, annexe VIII, point 3 c), e) et h) et point 4, annexe IX, points 3 a) à d), annexe X, points 3.1 a) et e), point 3.4 et point 6, annexe XI, points 3.1 a), b), c) et e), points 3.3.4 et 3.3.5, points 3.4 et 3.5, point 5 b) et point 6, et annexe XII, point 3.1 a), point 3.3 et point 6.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen détermine le champ d'application de la loi en projet en suivant de près le texte de l'article 1^{er} de la directive 2014/33/UE à transposer. Il n'appelle pas d'observation.

Article 2

Les auteurs ont pris soin de reprendre fidèlement les définitions retenues par la directive 2014/33/UE.

Le Conseil d'État se demande 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 d'ores et déjà l'ILNAS comme organisme luxembourgeois d'accréditation.

Article 3

L'article sous examen reprend le contenu de l'article 3 de la directive 2014/33/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, 21, 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 4, 6 à 11, 13, 19, 32 et 34.

Articles 4 à 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 8, paragraphe 6, de la directive 2014/33/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

Quant à la dernière phrase du paragraphe 6, 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 9 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.

Article 9

Sans observation.

Article 10

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 9 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.

Article 11

Même si l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 11, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la directive 2014/33/UE, le Conseil d'État estime que l'insertion correcte du

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

mot « respectivement » demande qu'il soit placé après le terme « énoncées ».

Articles 12 à 16

Sans observation.

Article 17

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 18 et 19

Sans observation.

Article 20

Concernant l'alinéa 2 de l'article sous examen, 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'alinéa 2 de l'article 20 sous examen.

Concernant le dernier tiret de cet alinéa, 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 2014/33/UE, le Conseil d'État voudrait néanmoins rappeler que les dispositions de ce tiret n'autorisent pas l'ILNAS à recruter éventuellement du personnel supplémentaire, mais que de tels engagements requerront une nouvelle intervention spécifique du législateur.

Article 21

Sans observation.

Article 22

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 24 de la directive 2014/33/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 2014/33/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

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 2014/33/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 2014/33/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, 4 et 6, 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 2014/33/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

Au paragraphe 3 de l'article sous examen, le Conseil d'État propose de prévoir que les informations en question soient adressées aux « autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ».

Article 35

Sans observation.

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.

Article 37

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 réglementaire actuel du règlement grand-ducal du 25 octobre 1999 relatif aux ascenseurs sera de toute façon applicable jusqu'à cette date.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État rappelle que la hiérarchie des normes interdit qu'une loi renvoie à un règlement grand-ducal, norme juridique de niveau inférieur. Le Conseil d'État ne saurait dès lors pas accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de l'article sous examen dans sa forme proposée par les auteurs.

Au cas où la Chambre des députés préférerait néanmoins maintenir le libellé du projet gouvernemental, il faudrait y préciser que le règlement

grand-ducal visé 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.

Articles 38 et 39 (36 et 37 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 et de ceux des articles.

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 ».

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Dans l'intérêt d'une lecture aisée du texte, il convient d'écrire « Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) ».

Articles 4 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 ».

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 alphabétiques 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 à l'article 20 un renvoi à la loi 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 ». La même observation vaut pour les articles 27 et 32 à 36.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « ... a été informé ». Le Conseil d'État estime encore préférable d'utiliser dans le même paragraphe la forme de l'indicatif présent au lieu de l'imparfait.

Le paragraphe 1^{er} se lirait dès lors comme suit :

« (1) Lorsque l'OLAS a établi ou a été informé qu'un organisme notifié ne répond plus aux exigences énoncées à l'article 22, ou qu'il ne s'acquitte pas de ses obligations, il soumet à des restrictions, suspend ou retire la notification, selon la gravité du non-respect de ces exigences ou du manquement à ces obligations conformément à l'article 7 de la loi précitée du 4 juillet 2014. Il en informe immédiatement la Commission européenne et les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ».

Articles 28 à 33

Sans observation.

Article 34

À la fin de l'article 34, une parenthèse ouvrante s'est glissée dans le texte qui est à supprimer.

Articles 35 à 38

Sans observation.

Article 39

Dans l'intitulé de l'article sous examen, les termes « et application » sont à supprimer.

Annexes

Aux points 1.1. et 5.1. de l'annexe I, il convient de se référer à la « loi modifiée du 27 mai 2010 relative aux machines ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker