

Projet de loi

concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques.

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2015)

Par dépêche du 15 avril 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 3 annexes, étaient joints un exposé des motifs très sommaire, un commentaire des articles, un tableau de correspondance entre les articles de la directive à transposer et ceux de la loi en projet, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que la directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques.

Selon la lettre de saisine du 15 avril 2015, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. Par dépêche du 12 juin 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 articles pyrotechniques a été mis en place par une « prescription » de l'Inspection du travail et des mines (ITM) « transposant » la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques. Le Conseil d'État note qu'il ne s'agissait manifestement pas d'une méthode de transposition juridiquement correcte d'une directive européenne.

En vertu de l'article 48 de la directive 2013/29/UE, la directive 2007/23/CE se trouve abrogée avec effet au 1^{er} juillet 2015 sauf pour ce qui est de son annexe I, point 4 qui est supprimé avec effet au 4 juillet 2013.

Aux termes de l'article 47, le délai de transposition de la directive 2013/29/UE viendra à échéance le 30 juin 2015, sauf pour l'annexe I, point 4, pour lequel le délai de transposition a expiré le 3 octobre 2013 et qui est censée s'appliquer à partir du 4 juillet 2013.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous rubrique fixe l'objet de la future loi en reprenant fidèlement l'article 1^{er} de la directive 2013/29/UE. Les termes « La présente directive » seraient à remplacer par « La présente loi ».

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 2013/29/UE à transposer.

Or, en reprenant de façon quasiment littérale le texte européen, les auteurs ont pris soin de renvoyer non aux directives dont question mais aux actes de transposition nationaux de ces directives qui revêtent pour partie la forme de règlement grand-ducaux. 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 au niveau des lettres b) et e) du paragraphe 2.

Il pourrait s'accommoder de la référence directe aux règlements grand-ducaux y visés, à condition de préciser que ces règlements grand-ducaux ont été adoptés 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 point b) se lira dès lors comme suit :

« b) aux équipements relevant du champ d'application du règlement grand-ducal du 22 juin 2000 transposant (...), 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 ; ».

Selon l'approche préconisée le point e) se lira à son tour comme suit :

« e) aux explosifs relevant du champ d'application du règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2005 relatif à la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil, adopté selon la procédure prévue par la loi précitée du 9 août 1971 ; ».

Article 3

Les auteurs ont pris soin de reprendre fidèlement les définitions retenues par la directive 2013/29/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 ».

Il se demande par ailleurs 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 4

L'article sous examen transpose l'article 4 de la directive 2013/29/UE.

Aux paragraphes 1^{er}, 3 et 4, 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 21 à 23, 25, 27 à 30, 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 8, 9, 12, 13, 15, 32, 33 et 35.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

Concernant le renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 2 aux fins de relever ou d'abaisser la limite d'âge prévue par le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, étant donné que le législateur ne saurait, dans une matière réservée à la loi formelle, donner compétence au pouvoir réglementaire de modifier la loi.

Le Conseil d'État se doit encore de relever que les motifs à la base de l'introduction dans la directive 2013/29/CE de la faculté pour les États membres de l'Union de procéder au relèvement ou à l'abaissement de la limite d'âge est explicitée dans le considérant 16 de cette directive, qui dit que « *[l]'utilisation d'articles pyrotechniques, et notamment d'artifices de divertissement, est régie par des coutumes et des traditions culturelles largement divergentes selon les États membres* ». Or, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de retenir cette option dans le texte national du

fait de l'absence de telles coutumes et traditions au Luxembourg. Il demande dès lors la suppression du paragraphe 2 sous revue.

Article 8

À l'alinéa 2 du paragraphe 4, il convient de remplacer le terme des « autorités compétentes », utilisés par la directive, par une référence à l'ILNAS.

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 2013/29/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'Etat 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 de la référence à la langue anglaise, à l'instar du projet de loi n° 6755¹. La disposition se lira dès lors comme suit :

« ..., rédigées dans une des trois langues désignées dans la loi précitée du 24 février 1984 ».

Articles 9 à 11

Sans observation.

Article 12

En ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 3, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 8, paragraphe 6.

Au paragraphe 9 de l'article sous examen, concernant la référence à la langue anglaise, le Conseil d'État en demande la suppression et renvoie à son observation sous l'article 8, paragraphe 9.

Article 13

Même si l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er} de la directive 2013/29/UE, le Conseil d'État estime que l'insertion correcte du mot « respectivement » demande qu'il soit placé après le terme « énoncées ».

Articles 14 à 17

Sans observation.

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

Article 18

Au paragraphe 2 de l'article sous examen, concernant la référence à la traduction anglaise, le Conseil d'État en demande la suppression et renvoie à son observation sous l'article 8, paragraphe 9.

Articles 19 et 20

Sans observation.

Article 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 7*bis* reprenant les dispositions de l'article 22 sous examen à l'instar de ce qu'il avait indiqué dans son avis du 2 juin 2015 sur le projet de loi n° 6755 concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression.

Concernant l'alinéa 2, dernier tiret de cet article, le Conseil d'État rappelle ses observations à l'endroit des 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 2013/29/UE, le Conseil d'État voudrait néanmoins rappeler que les dispositions de l'alinéa 2, dernier tiret, n'autorisent pas l'ILNAS à recruter éventuellement du personnel supplémentaire, mais que de tels engagements requerront une nouvelle intervention spécifique du législateur.

Articles 22

Sans observation.

Article 23

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 25 de la directive 2013/29/UE.

Au lieu de se limiter à simplement constater les qualités à remplir par les organismes d'évaluation de la conformité et des entités tierces parties reconnues 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 2013/29/UE il peut s'accommoder du libellé retenu par les auteurs du projet de loi.

Articles 24 et 25

Sans observation.

Article 26

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 27

Au paragraphe 2, il échet de préciser que la notification prévue a pour destinataires entre autre 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 29 de la directive 2013/29/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.

Article 28

Au paragraphe 1^{er}, il échet de préciser, d'une part, que les exigences auxquelles l'organisme notifié ne répond pas ou plus se trouvent à l'article 23 et non à l'article 21 et, d'autre part, que l'information est faite à la Commission européenne et aux « autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ».

Articles 29 à 32

Sans observation.

Article 33

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

Aux paragraphes 2, 4, 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 34

L'article sous examen prévoit de transposer l'article 40 de la directive 2013/29/UE.

Son 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 39. 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 35

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 36

Sans observation.

Article 37

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 devoir 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 38

Concernant le renvoi, au paragraphe 1^{er} de l'article sous avis, à la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 relative à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques, et, au regard de la méthode de transposition incorrecte de cette directive par le biais d'une « prescription » de l'ITM, le Conseil d'État accepte néanmoins le renvoi à cette directive.

Annexes

Étant donné que le contenu des annexes de la loi en projet s'avère une copie littérale des annexes jointes à la directive 2013/29/UE, le Conseil d'État se dispense d'un examen détaillé de ce volet du projet, sauf à demander une précision en ce qui concerne l'équipe d'auditeurs prévu aux

points 3.3. des modules E et H et à renvoyer aux observations d'ordre légistique ci-après.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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

Les paragraphes sont à référencer sans l'utilisation de parenthèses. Le renvoi au paragraphe 1^{er} d'un article s'opère en écrivant « paragraphe 1^{er} ». 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 ».

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'Etat, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 4 juillet 2014 ... ».

Concernant la référence à des actes législatifs de l'Union européenne, il n'est pas d'usage de préciser si ces actes ont dans la suite connu des modifications. Partant, il échet de supprimer les termes « tel que modifié par la suite ».

L'ensemble du projet de loi est à revoir en ce sens.

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Au paragraphe 2, lettre e), il convient d'écrire « règlement grand-ducal modifié du ... » et de supprimer « , tel que modifié ».

Article 3

Le Conseil d'État recommande de placer les termes définis entre guillemets. En outre, il convient de renoncer à l'impression en gras des termes à définir. Aux points 1°, 4° et 10°, des guillemets fermants se sont glissés dans le texte.

Le texte est à uniformiser pour ajouter une virgule ou un double point derrière les termes à définir. Le projet de loi manque de cohérence à cet égard. Après la dernière définition, il convient de remplacer le point-virgule par un point final.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, dans l'intérêt d'une lecture aisée du texte et comme il convient de faire abstraction d'abréviations dans les textes normatifs pour des raisons de transparence, l'ILNAS est à citer par sa dénomination légale, tout en y ajoutant entre parenthèses l'abréviation consacrée. Il y a donc lieu d'écrire « Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) ».

Au paragraphe 2, comme il n'est plus fait référence au ministre visé dans la suite de la loi en projet, le Conseil d'État demande de faire abstraction de l'abréviation introduite pour supprimer les termes « ci-après „le Ministre“, ».

Article 5

Sans observation.

Article 6

Au paragraphe 2, il échet de faire référence à la « Commission européenne » et le mot « leurs » est à remplacer par celui de « ses ».

Articles 7 à 20

Sans observation.

Article 21

En ce qui concerne l'énumération de l'alinéa 2 et afin de faciliter des 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).

Article 22 à 37

Sans observation.

Article 38

Au paragraphe 2, les termes « par l'État du Grand-Duché de Luxembourg » sont superfétatoires et doivent être supprimés. Il en va de même pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 3, les termes « sur le territoire de l'État national » doivent être supprimés, alors que la loi en projet ne peut avoir qu'une application sur le territoire luxembourgeois.

Annexe II

Dans l'ensemble de l'annexe II, il convient de remplacer « la présente directive » par « la présente loi ».

Dans cette Annexe II, il convient également de préciser les termes « autorités nationales » et « autorités compétentes ».

Au point 8 du module B, il faut écrire « Commission européenne » à deux reprises.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker