

Projet de loi

concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles.

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2015)

Par dépêche du 13 mai 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 10 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 2014/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles.

Selon la lettre de saisine du 13 mai 2015, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. Par dépêche du 19 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 appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles a été mis en place par le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1995 concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles, 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.

Aux termes de l'article 42, le délai de transposition de la directive 2014/34/UE est le 19 avril 2016 pour les dispositions suivantes de la directive: article 1^{er}, article 2, points 2 et 8 à 26, article 3 et articles 5 à 41, ainsi que les annexes III à X.

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 2014/34/UE à transposer.

Or, en reprenant de façon quasiment littérale le texte européen, les auteurs ont pris soin de renvoyer au paragraphe 2, point d), 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 modifié du 10 août 1992 relatif aux équipements de protection individuelle. 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 pourrait 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 d) se lira dès lors comme suit :

« d) aux équipements de protection individuelle faisant l'objet du règlement grand-ducal modifié du 10 août 1992 relatif aux équipements de protection individuelle, 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 ; ».

Article 2

Les auteurs ont pris soin de reprendre fidèlement les définitions retenues par la directive 2014/34/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 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 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 2014/34/UE.

Aux termes de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, un règlement grand-ducal peut prescrire des exigences nécessaires pour assurer la protection des personnes et, en particulier, des travailleurs utilisant les produits concernés pour autant que cela n'implique pas des modifications de ceux-ci par rapport à la loi en projet. Dans la mesure où il est renvoyé à un règlement grand-ducal pour arrêter ces exigences nécessaires, le Conseil d'État rappelle que les règles supplémentaires concernant la mise sur le marché, voire l'utilisation de ces produits, ajoutées de la façon, peuvent comporter des

restrictions à la liberté de commerce, réservées de par l'article 11(6) de la Constitution à la loi formelle. Dans ces conditions, le règlement grand-ducal en question risquera d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État propose par voie de conséquence d'omettre l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de la loi en projet, la transposition du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 2014/34/UE n'ayant qu'un caractère facultatif, et de prévoir les éventuelles exigences additionnelles dans des textes légaux *ad hoc* à prendre au fur et à mesure où le besoin en sera donné.

Article 4

Sans observation.

Article 5

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 17 à 19, 21 à 24 et 26, 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 6 à 9, 11, 13, 16, 29 et 31.

Article 6

L'article sous examen transpose l'article 6 de la directive 2014/34/UE.

La dernière phrase du paragraphe 7 devrait être supprimée pour ne pas être une transposition d'une disposition correspondante de l'article 6, paragraphe 7, de la directive 2014/34/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 10, 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 7

Sans observation.

Article 8

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 6.

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 6.

Article 9

Même si l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la directive 2014/34/UE, le Conseil d'État estime que l'insertion correcte du mot « respectivement » demande qu'il soit placé après le terme « énoncées ».

Articles 10 à 13

Sans observation.

Article 14

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 6.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Articles 17 et 18

Concernant l'alinéa 2 de l'article 17, 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 17 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.

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

Tout en comprenant le souci des auteurs du projet de loi de veiller à une transposition conforme de la directive 2014/34/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 19

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 21 de la directive 2014/34/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 2014/34/UE, il peut s'accommoder du libellé retenu par les auteurs du projet de loi.

Articles 20 et 21

Sans observation.

Article 22

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 23

L'article sous examen reprend de façon quasiment littérale le contenu de l'article 25 de la directive 2014/34/UE.

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 25 de la directive 2014/34/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 24 à 27

Sans observation.

Article 28

L'article sous examen assure la transposition de l'article 34 de la directive 2014/34/UE. Il ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Article 29

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 30

L'article sous examen prévoit de transposer l'article 36 de la directive 2014/34/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 29. 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.

Articles 31 et 32

Sans observation.

Article 33

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 modifié du 20 avril 1995 concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles 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, à l'instar de la proposition de texte faite par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point d) de la loi en projet, que le règlement grand-ducal visé a été adopté selon la procédure spéciale de la loi précitée du 9 août 1971.

Article 34

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 35 (33 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 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 ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, point d), il y a lieu de remplacer le bout de phrase « tel que modifié par la suite » par l'ajout de l'adjectif « modifié » à insérer derrière le terme « règlement grand-ducal ».

Article 2

Aux points 2, 10 et 25, il y a lieu de remplacer la double conjonction « et/ou » par « ou ».

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 » figurant aux points 18 et 21.

Au point 26, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

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

Articles 6 à 11

Sans observation.

Article 12

Le terme « Ministre » figurant au paragraphe 2 s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

Articles 13 à 15

Sans observation.

Article 16

Au paragraphe 6, 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 17, 22, 24, 29 à 32 et 34.

Article 17

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).

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 22, 24, 29 à 32 et 34.

Articles 18 à 23

Sans observation.

Article 24

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

Articles 25 à 27

Sans observation.

Articles 28 et 29

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 » à l'article 28 et au paragraphe 1^{er}, dernier alinéa de l'article 29.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Article 32

Comme indiqué ci-avant, il n'est pas d'usage de préciser si des actes législatifs de l'Union européenne ont dans la suite connu des modifications. Partant, il échet de supprimer les termes « tel que modifié par la suite » au paragraphe 1^{er}, point a).

Article 33

Au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer « qui sont conformes à ladite directive » par « ... qui sont conformes à ce règlement grand-ducal ... ».

Aux paragraphes 1^{er} et 2, il y a lieu de remplacer les termes « tel que modifié » par l'ajout de l'adjectif « modifié » à insérer derrière le terme « règlement grand-ducal ».

Articles 34 et 35

Sans observation.

Annexes

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker