

Projet de loi

concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2016)

Par dépêche du 29 février 2016, 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 cinq annexes, étaient joints un exposé des motifs très sommaire, un commentaire des articles, le texte de la directive 2014/28/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil, un tableau de concordance entre les articles de la directive 2014/28/UE à transposer et ceux de la loi en projet ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon la lettre de saisine du 29 février 2016, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été consultées. L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 17 mai 2016.

Considérations générales

Le régime juridique, régissant à l'heure actuelle la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil, a été mis en place par le règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2005 relatif à la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil. Ce règlement grand-ducal avait transposé la directive 93/15/CEE du Conseil du 5 avril 1993 relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil.

Or, en vertu de l'article 53 de la directive 2014/28/UE, la directive 93/15/CEE se trouve abrogée avec effet au 20 avril 2016.

Aux termes de l'article 52, le délai de transposition de la directive 2014/28/UE est le 19 avril 2016.

Le Conseil d'État note que l'article 46 de la directive 2014/28/UE dispose que la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 47 de cette directive en ce qui concerne la mise à jour de l'annexe I, afin de l'aligner sur les recommandations des Nations unies relatives au transport des marchandises dangereuses. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que, si ces actes

délégués à venir prennent la forme d'un règlement de l'Union européenne, ils sont directement applicables. Si au contraire ces actes sont des directives déléguées, il s'impose soit de les transposer en droit national et de procéder de manière formelle à la modification de la future loi, soit de prévoir dans cette loi une disposition permettant de procéder de manière dynamique à la transposition des directives déléguées, méthode déjà appliquée dans d'autres matières, comme par exemple dans le cadre de la loi modifiée du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets.¹

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 2014/28/UE à transposer.

Au paragraphe 2, point b), le Conseil d'État demande de renvoyer à la loi ayant transposé 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 pour écrire :

« b) aux articles pyrotechniques relevant du champ d'application de la loi du 27 mai 2016 concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques ; ».

Au paragraphe 3, concernant le renvoi aux « explosifs au titre d'une loi ou d'une réglementation nationale », le Conseil d'État demande qu'il soit remplacé par un renvoi aux dispositions précises de la législation nationale. Dans l'hypothèse où le renvoi vise d'éventuelles dispositions nationales futures, le Conseil d'État propose la suppression du paragraphe sous examen pour être superfétatoire.

Article 2

L'article sous examen relatif aux définitions transpose l'article 2 de la directive 2014/28/UE.

Concernant le terme « armurier » au point 2, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec la directive, de s'en tenir à la définition de la directive et de supprimer *in fine* la partie de phrase ajoutée par les auteurs selon laquelle « sauf dérogation expresse, les dispositions relatives aux armuriers s'appliquent également aux commerçants d'armes ». Par ailleurs, il convient d'éviter l'insertion de phrases autonomes dans une définition².

Le terme « munitions » au point 14, les auteurs de la loi en projet proposent une définition (« l'ensemble de la cartouche ou ses éléments, y compris les étuis, les amorces, la poudre propulsive, les balles ou les projectiles, utilisés dans une arme à feu ») qui diverge de celle retenue dans

¹ Avis du Conseil d'État du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 6473²).

² Avis du Conseil d'État du 26 février 2013 sur le projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; ... (doc. parl. n° 6477⁴, p. 4).

la directive à transposer (« les projectiles avec ou sans charges propulsives et les munitions à blanc utilisés dans les armes à feu portatives, dans d'autres armes à feu et dans l'artillerie »). Faute d'explication dans le commentaire de l'article sous avis, le Conseil d'État demande, encore sous peine d'opposition formelle, de s'en tenir à la définition retenue dans la directive.

Suite à l'observation du Conseil d'État dans d'autres avis³, les auteurs n'ont pas repris la définition 18 de la directive (« organisme national d'accréditation »), étant donné que la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant organisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (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 2014/28/UE.

Il est fait référence à un département déterminé de l'ILNAS qui, en vertu de la loi précitée du 4 juillet 2014, antérieure à la loi du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État⁴, a été constitué dans les formes d'une administration étatique.

Article 4

L'article sous examen reprend le contenu de l'article 4 de la directive 2014/28/UE. Il n'appelle pas d'observation.

Article 5

L'article sous examen transpose l'article 5 de la directive 2014/28/UE.

Au point b) du paragraphe 5, la dernière phrase devrait être supprimée pour ne pas être une transposition d'une disposition correspondante de l'article 5, paragraphe 5, point b) de la directive 2014/28/UE 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. »

³ Par ex. : avis du Conseil d'État du 17 juillet 2015 sur le 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 (doc. parl. n° 6800²).

⁴ Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications.

Au paragraphe 8, 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.⁵

Article 6

L'article sous examen transpose l'article 6 de la directive 2014/28/UE et n'appelle pas d'observation.

Article 7

L'article sous examen transpose l'article 5 de la directive 2014/28/UE.

Quant à la dernière phrase du paragraphe 3, selon laquelle « [l]es coordonnées sont indiquées en lettres latines et chiffres arabes », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 5.

Au paragraphe 8, le Conseil d'État demande la suppression des termes « ou en anglais » et renvoie à son observation sous l'article 5.

Articles 8 à 11

Les articles sous examen transposent les articles 8 à 11 de la directive 2014/28/UE et n'appellent pas d'observation.

Article 12

L'article sous examen transpose l'article 12 de la directive 2014/28/UE, à part l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} qui instaure un régime dérogatoire qui n'est pas autrement expliqué dans le commentaire de l'article en question. Le Conseil d'État note que les auteurs de la loi en projet renvoient au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1983 pris en exécution de la loi sur les armes et munitions. Il 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 cet alinéa.

Articles 13 à 20

Les articles sous examen transposent les articles 13 à 20 de la directive 2014/28/UE et n'appellent pas d'observation.

Article 21

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 5.

⁵ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015 sur le projet de loi concernant la compatibilité électromagnétique (doc. parl. n° 6793²) ; avis du Conseil d'État du 17 juillet 2015 sur le 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 (doc. parl. n° 6800²) ; avis du Conseil d'État du 17 juillet 2015 sur le projet de loi concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles (doc. parl. n° 6823²).

Articles 22 et 23

Les articles sous examen transposent les articles 22 et 23 de la directive 2014/28/UE et n'appellent pas d'observation.

Article 24

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 26 sous examen.

Concernant le point 6 de cet alinéa 2, 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 2014/28/UE, le Conseil d'État voudrait néanmoins rappeler que les dispositions de ce point n'autorisent pas l'ILNAS à recruter éventuellement du personnel supplémentaire, mais que de tels engagements requerront une nouvelle intervention spécifique du législateur.

Article 25

Sans observation.

Article 26

L'article sous examen constitue une copie conforme de l'article 28 de la directive 2014/28/UE.

Quant au point c) du paragraphe 7, le Conseil d'État aurait préféré que les termes « législation nationale » soient davantage spécifiés en indiquant avec précision de quels textes normatifs il s'agit. Toutefois, dans l'intérêt d'une transposition fidèle de la directive 2014/28/UE, il peut s'accommoder du libellé retenu par les auteurs du projet de loi.

Articles 27 et 28

Les articles sous examen transposent les articles 29 et 30 de la directive 2014/28/UE et n'appellent pas d'observation.

Article 29

Les auteurs de la loi en projet ont omis de transposer le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2014/28/UE. Pour assurer la transposition complète de l'article en question, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 29 sous avis par un paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Lorsque l'organisme d'évaluation de la conformité ne peut produire un certificat d'accréditation, il présente à l'OLAS toutes les preuves documentaires nécessaires à la vérification, à la

reconnaissance et au contrôle régulier de sa conformité aux exigences énoncées à l'article 26. »

Articles 30 à 41

Les articles sous examen transposent les articles afférents de la directive 2014/28/UE et n'appellent pas d'observation.

Article 42

Au regard du principe de la non-rétroactivité, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet.

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 2014/28/UE, le Conseil d'État se dispense d'un examen détaillé de ce volet du projet.

Observations d'ordre légistique

Article 2

Les termes définis sont à mettre entre guillemets.

Articles 12 à 14

Il convient de remplacer « Ministre de la Justice » par « ministre ayant la Justice dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes