

Projet de loi

portant modification :

1° de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ;

2° de la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures

Avis complémentaire du Conseil d'État

(27 septembre 2022)

Par dépêche du 6 juillet 2022, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État des amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, de la protection du consommateur et de l'espace (ci-après « la Commission ») lors de sa réunion du 9 juin 2022.

Aux textes desdits amendements étaient joints des observations préliminaires, le texte des amendements et un commentaire pour chaque amendement ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis reprenant les amendements proposés ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes.

Considérations générales

Comme le relève la Commission, elle a largement suivi l'avis du Conseil d'État du 16 novembre 2021 concernant le projet de loi sous avis.¹ Les amendements ont pour objet de répondre aux oppositions formelles et aux réserves de dispense du second vote constitutionnel mises en avant par le Conseil d'État dans son avis précité du 16 novembre 2021. Par ailleurs, la Commission a repris à son compte un certain nombre de reformulations proposées par le Conseil d'État.

Examen des amendements

La Commission a fait précéder le texte des amendements proprement dits d'un certain nombre d'observations préliminaires. Les observations en question détaillent pour l'essentiel des suppressions ou des reformulations de dispositions proposées par le Conseil d'État dans son avis précité du 16 novembre 2021, propositions qui ont été reprises telles quelles par la Commission et qui à juste titre ne font pas l'objet d'un amendement formel.

Les propositions de la Commission permettent par ailleurs au Conseil d'État de lever les oppositions formelles qu'il avait mises en avant à l'encontre de :

¹ Avis n° 60.531 du 16 novembre 2021 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴)

- l'article 4, paragraphe 4, nouveau, de la loi précitée du 4 juillet 2014, tel qu'introduit par l'article 3 du projet de loi en ce qu'il ne respectait ni l'applicabilité directe du règlement européen n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, ni le cadre que ce dernier trace ;
- l'article 17bis, paragraphe 1^{er}, point 10°, nouvellement introduit par le projet de loi en raison de son incompatibilité avec l'article 14 de la Constitution et l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans les deux cas, la Commission a supprimé les dispositions critiquées.

Amendement 1^{er} visant l'article 1^{er}, points 9° et 10°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 2 visant l'article 2, point 7°, du projet de loi

Dans son avis précité du 16 novembre 2021, le Conseil d'État s'était opposé formellement au texte de l'article 2, point 7°, en raison de son incohérence qui était source d'insécurité juridique. Le texte initialement proposé permettait en effet à l'ILNAS d'annuler des « normes et autres documents normatifs nationaux élaborés et adoptés par les organismes de normalisation européens », ce qui était manifestement incohérent. La reformulation du texte proposé permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Toutefois, et suite aux reformulations proposées par la Commission, le Conseil d'État s'interroge sur la persistance d'éléments suffisamment substantiels permettant de distinguer le texte de l'article 3, point 8°, de la loi précitée du 4 juillet 2014 tel qu'il résulte de l'amendement sous avis de celui de l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 6°, de la même loi, tel que modifié par l'article 2, point 4^{o2} (initialement point 6°), du projet de loi tel qu'amendé. La seule différence consiste en effet dans un aspect procédural, les normes visées dans le deuxième cas étant celles qui ont été élaborées sur avis des parties intéressées inscrites au comité technique de normalisation respectif. Le Conseil d'État suggère de supprimer l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 6°, de la loi précitée du 4 juillet 2014, tel que modifié par l'article 2, point 4°.

Amendement 3 visant l'article 3 du projet de loi (paragraphe 1^{er}, point 2°, de l'article 4 de la loi à modifier)

L'amendement sous rubrique ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs des amendements sur le fait que, en raison de la suppression des paragraphes 2 et 3 de l'article 4 de la loi à modifier et de l'intégration des dispositions

² « à annuler les normes et autres documents normatifs nationaux élaborés au Grand-Duché de Luxembourg, sur avis des parties intéressées **inscrites au comité technique de normalisation respectif** ~~par leur utilisation~~, et à publier une notice renseignant sur cette annulation au Mémorial ; »

afférentes dans le paragraphe 1^{er} du même article, le renvoi opéré à la fin du texte amendé doit être rectifié, de façon à ce qu'il se réfère à « la mission de contrôle visée au paragraphe 1^{er}, points 4^o et 5^o. »

Amendement 4 visant l'article 3 du projet de loi (ajout d'un paragraphe 2 nouveau à l'article 4 de la loi à modifier)

L'ajout d'un paragraphe 2 nouveau à l'article 4 de la loi à modifier, texte qui permettra la refacturation d'éventuels frais à charge du département de la confiance numérique encourus dans le cadre de sa mission de contrôle trouve l'accord du Conseil d'État. Le Conseil d'État constate que le texte proposé est calqué sur la disposition figurant à l'article 4, point 7^o, du projet de loi qui met l'administration en mesure de refacturer les frais encourus en relation avec la réalisation d'audits qu'elle ordonne. Cette dernière disposition a par ailleurs été reformulée pour donner suite à une opposition formelle du Conseil d'État. Il est renvoyé à ce sujet aux observations concernant l'amendement 12.

Amendement 5 visant l'article 3 du projet de loi (suppression du paragraphe 5 de l'article 4 de la loi à modifier)

Sans observation.

Amendement 6 visant l'article 3 du projet de loi (suppression du paragraphe 6 de l'article 4 de la loi à modifier)

Sans observation.

Amendement 7 visant l'article 3 du projet de loi (suppression du paragraphe 7 de l'article 4 de la loi à modifier)

La disposition qui est supprimée à travers l'amendement 7 prévoyait l'introduction d'un droit de dossier annuel limité aux prestataires de services de confiance qualifiés et à tout prestataire de services de dématérialisation ou de conservation. Le Conseil d'État avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des explications de nature à fonder la différence de traitement par rapport à d'autres prestataires de services surveillés par l'ILNAS, différence qui devait répondre aux critères établis en la matière par la Cour constitutionnelle.

La suppression du dispositif permet au Conseil d'État de lever sa réserve.

Amendement 8 visant l'article 4, point 1^o, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 9 visant l'article 4, point 2^o, du projet de loi

La suppression de l'article 4, point 2^o, du projet de loi qui était censé conférer à l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance (ci-après « OLAS ») le pouvoir de définir des lignes directrices dans le cadre de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité, texte qui en raison de son imprécision était source d'insécurité juridique, permet au

Conseil d'État de lever l'opposition qu'il avait formulée à l'endroit du texte proposé.

Amendement 10 visant l'article 4, point 4°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 11 visant l'article 4, point 6°, du projet de loi

Dans son avis précité du 16 novembre 2021, le Conseil d'État avait estimé que la disposition figurant à l'article 4, point 6°, du projet de loi qui conférait un certain nombre de pouvoirs à l'OLAS lorsqu'il constatait le non-respect par l'organisme d'évaluation de la conformité des conditions de son accréditation, était source d'insécurité juridique. L'amendement 11 proposé par la Commission permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Il suggère toutefois de reformuler la disposition comme suit :

« En cas de non-respect par l'organisme d'évaluation de la conformité des conditions de son accréditation, définies au paragraphe 1^{er}, point 1°, l'OLAS peut procéder à la suspension temporaire de l'accréditation ou d'une partie de celle-ci ou au retrait définitif de tout ou partie de l'accréditation. »

Amendement 12 visant l'article 4, point 7°, du projet de loi

L'amendement 12 vise à clarifier le texte de l'article 4, point 7°, du projet de loi qui a trait à la facturation à l'OLAS des frais en relation avec les audits ordonnés par ses soins et à la refacturation de ces frais à l'organisme d'évaluation de la conformité accrédité ou au candidat à l'accréditation. Le Conseil d'État s'était en effet opposé au texte proposé en raison d'un certain nombre d'imprécisions qui étaient source d'insécurité juridique.

La reformulation proposée permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendement 13 visant l'article 6, point 2°, du projet de loi

La Commission propose de supprimer l'article 6, point 2°, du projet de loi qui donnait la possibilité à l'OLAS de définir, dans le cadre du processus de notification des organismes d'évaluation de la conformité, des lignes directrices. Le Conseil d'État s'était formellement opposé à la disposition en question pour cause d'insécurité juridique.

La suppression de la disposition en question permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendement 14 visant l'article 8, point 1°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 15 visant l'article 9, point 6°, du projet de loi

L'amendement mis en avant par la Commission confère une base légale au barème tarifaire appliqué pour les prestations de l'ILNAS dans le domaine de la métrologie légale. Dans cette perspective, elle propose de compléter le texte de l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 9°, de la loi précitée du 4 juillet 2014

par un texte qui est calqué sur celui qui est à la base du barème tarifaire de l'OLAS. Plus précisément, il est proposé de fixer les tarifs des opérations d'étalonnage dans un barème tarifaire, approuvé par le ministre, et publié sur le site électronique installé à cet effet par l'ILNAS.

Concernant cette proposition avancée par la Commission, le Conseil d'État note qu'il existe déjà, à l'heure actuelle, deux bases légales pour la tarification des prestations du Bureau luxembourgeois de métrologie en matière de métrologie légale : l'article 12, lettre c, de la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures et l'article 2 de la loi du 26 janvier 1922 portant certaines modifications au service de la vérification des poids et mesures. Or, les dispositifs en question prévoient que le barème tarifaire sera fixé directement par un règlement grand-ducal. C'est d'ailleurs sur la base des dispositions précitées qu'un règlement grand-ducal, modifié entre-temps, a été pris le 1^{er} mai 2018³.

Comme la coexistence de deux règles différentes pour l'adoption du même tarif ne peut pas se concevoir, il y aurait lieu d'abroger les dispositions susvisées des lois précitées du 17 mai 1882 et du 26 janvier 1922.

Amendement 16 visant l'article 11 du projet de loi

Sans observation.

Amendement 17 visant l'article 13, points 2° et 3°, du projet de loi

L'amendement 17 modifie les points 2° et 3° de l'article 13 du projet de loi de façon à maintenir les pouvoirs y visés dans le giron de l'ILNAS au lieu de les voir attribuer à un département spécifique de l'administration en question.

Le Conseil d'État ne peut qu'approuver cette façon de procéder vu qu'elle est de nature à répondre à une des critiques plus fondamentales qu'il a formulées à l'endroit du projet de loi.

Amendement 18 visant l'article 13, point 9°, du projet de loi

L'amendement 18 adapte le texte de l'article 13, point 9°, du projet de loi en y supprimant une disposition à laquelle le Conseil d'État s'était opposé formellement en raison du fait qu'elle entravait l'applicabilité directe du règlement européen et dissimulait la nature européenne de la disposition visée.

Par voie de conséquence, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 19 visant l'article 13, point 10°, du projet de loi

Sans observation.

³ Règlement grand-ducal modifié du 1^{er} mai 2018 portant tarification des prestations du Bureau luxembourgeois de métrologie en matière de métrologie légale.

Amendement 20 visant l'article 14, point 1°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 21 visant l'article 14, point 2°, du projet de loi

L'amendement 21 modifie l'article 14, point 2°, du projet de loi en vue d'une reformulation du futur alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 14 de la loi précitée du 4 juillet 2014, le but recherché étant de donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 16 novembre 2021.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le texte proposé, à l'exception du passage qui vise les agents de l'Administration des douanes et accises, passage qui est à reformuler comme suit :

« [...] par les agents de l'Administration des douanes et accises du groupe de traitement D1, à partir du grade 5 de brigadier principal [...] »

Amendement 22 visant l'article 15, points 2° à 4°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 23 visant l'article 15, point 12°, du projet de loi

Sans observation.

Amendement 24 visant l'article 16, points 1° et 5° (ancien), du projet de loi

L'amendement 24 en ce qu'il vise l'article 16, point 1°, du projet de loi a pour objet d'harmoniser le montant maximum des amendes prévu par la disposition avec celui des amendes prévues dans le domaine de la confiance numérique. La Commission répond ainsi à la réserve que le Conseil d'État avait exprimée concernant le montant des amendes qui à l'avenir figureront à l'article 17 de la loi précitée du 4 juillet 2014. Le Conseil d'État avait en effet constaté que si, dans les cas visés, le minimum de l'amende était le même dans les différents domaines couverts par le dispositif, tel n'était pas le cas du montant maximum. Face au risque d'une atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'État avait dès lors demandé des explications fournissant des éléments qui seraient de nature à fonder une différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle en la matière.

Le texte proposé permet au Conseil d'État de lever sa réserve.

La modification proposée à l'endroit de l'article 16, ancien point 5°, est conforme aux suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 16 novembre 2021 et ne donne pas lieu à des observations de sa part.

Amendement 25 visant l'article 17, phrase liminaire du projet de loi

Sans observation.

Amendement 26 visant l'article 17 du projet de loi (article 17bis, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de la loi à modifier)

Sans observation.

Amendement 27 visant l'article 17 du projet de loi (article 17bis, paragraphe 1^{er}, points 2^o et 3^o, de la loi à modifier)

Sans observation.

Amendement 28 visant l'article 17 du projet de loi, insertion d'un article 17quater

L'amendement 28 a pour objet de rassembler l'ensemble des dispositions qui règlent les aspects procéduraux en relation avec l'ensemble des amendes administratives qui peuvent être prononcées, que ce soit dans le cadre de la surveillance du marché, dans le cadre de la métrologie légale ou encore dans le cadre de la confiance numérique, dans un seul article, en l'occurrence dans le nouvel article 17quater de la loi précitée du 4 juillet 2014.

Le Conseil d'État suggère d'intégrer les dispositions du nouvel article 17quinquies de la loi précitée du 4 juillet 2014 qui traite du recouvrement des amendes comme paragraphe 3 à l'article 17quater.

Amendement 29 visant l'article 18 du projet de loi

L'amendement 29 supprime l'article 18 du projet de loi qui prévoyait l'insertion dans la loi précitée du 4 juillet 2014 d'un article 17quinquies introduisant une sanction pénale.

Au nom du principe *non bis in idem*, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition. Il renvoie encore à ses observations concernant ce même principe formulées dans son avis du 16 novembre 2021 à l'endroit de l'article 17 du projet de loi. Ce dernier article introduisait en effet, à côté des sanctions pénales déjà existantes, un dispositif de sanctions administratives. Le Conseil d'État avait, en conclusion à ses observations, exigé que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale.

En l'occurrence, la Commission a choisi d'abandonner la voie pénale, et de ne laisser subsister qu'un dispositif comportant des sanctions administratives.

Le Conseil d'État approuve ce choix qui lui permet de lever son opposition formelle à l'endroit de l'article 18 du projet de loi. Par ailleurs, l'opposition formelle mise en avant à l'endroit de l'article 17 du projet de loi en raison du non-respect du principe *non bis in idem* perd évidemment sa raison d'être.

Amendement 30 visant l'article 20 du projet de loi

L'amendement 30 a, ici encore, pour objet de répondre à une opposition formelle du Conseil d'État par laquelle il critiquait le non-respect du principe *non bis in idem*, la disposition proposée ayant pour conséquence que les

mêmes faits pourraient être sanctionnés administrativement et pénalement, à travers des sanctions de nature identique et au regard des mêmes finalités. Le Conseil d'État avait recommandé de s'en tenir à un catalogue de sanctions administratives, ce en quoi il est suivi par la Commission.

Par voie de conséquence, l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 31 ajoutant un article 20 au projet de loi

L'amendement 31 ajoute un nouvel article 20 au projet de loi, article 20 qui supprime l'article 10*bis* de la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures, et ceci, d'après la Commission, pour satisfaire au principe *non bis in idem*. L'article en question comporte en effet un dispositif de sanctions pénales qui à l'avenir sera remplacé par des sanctions administratives.

Le Conseil d'État marque son accord avec la façon de procéder de la Commission.

Observations d'ordre légistique

Amendement 4

Le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Amendement 11

Le Conseil d'État signale qu'à la suite de la suppression de l'article 4, point 5°, du projet de loi initial, aucun nouvel alinéa n'est inséré à l'article 5, paragraphe 2, de la loi qu'il s'agit de modifier, de sorte que la phrase liminaire de l'article 4, point 2°, lettre b), du projet de loi amendé doit être rédigée comme suit :

« b) À la suite de l'alinéa 3, il est inséré un alinéa 4 nouveau qui prend la teneur suivante : ».

Amendement 14

Le Conseil d'État signale qu'il convient d'indiquer à la phrase liminaire de l'article 8, point 1°, que l'article 8, paragraphe 4, point 31°, de la loi qu'il s'agit de modifier, est rétabli. La phrase liminaire serait dès lors rédigée comme suit :

« 1° Au paragraphe 4, point 30°, le point final est remplacé par un point-virgule, le point 31° est rétabli et deux points 32° et 33° nouveaux sont insérés avec la teneur suivante : ».

Amendement 21

À l'article 14, point 2°, la lettre a), phrase liminaire, est à commencer par une lettre « l » initiale majuscule.

Amendement 31

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, le terme « supprimé » est à remplacer par le terme « abrogé ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 septembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz