

CHAMBRE DE COMMERCE

CHAMBRE DES METIERS

Objet :Projet de loi n°6315 portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et organisation du cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits,

- modifiant

la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures,

la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique,

la loi modifiée du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits,

la loi du 25 mars 2009 relative à la compatibilité électromagnétique,

la loi du 27 mai 2010 relative aux machines, et

la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets - abrogeant la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

Projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 9 et 11 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 7 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services. (PL 3864WMR)

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
(27 juillet 2011)*

<p align="center">AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS</p>
--

Le projet de loi sous rubrique a comme objectif principal d'adapter le fonctionnement de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS). Le projet de loi sous avis prévoit notamment la création de six départements au sein de l'ILNAS, et ce pour répondre aux exigences d'impartialité et d'indépendance prévues par le règlement CE n°765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n°339/93 du Conseil¹. L'ILNAS serait ainsi composé des six départements suivants :

- l'Organisme luxembourgeois de normalisation ;
- le Département de la confiance numérique ;
- l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance ;

¹ Règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil du 8 février 1993 relatif aux contrôles de conformité des produits importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité des produits.

- le Département de la surveillance du marché ;
- le Bureau luxembourgeois de métrologie, ainsi que le
- Département du budget et de l'administration.

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, les thèmes forts de ce dernier peuvent être résumés comme suit :

- adaptation du fonctionnement de l'ILNAS à la législation européenne et aux normes européennes et internationales en vigueur ;
- renforcement du cadre général de la surveillance du marché² des produits fabriqués ;
- transfert de l'ensemble des directives dites « Nouvelle approche »³ qui sont dans la compétence de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) vers l'ILNAS ;
- détermination d'un système d'accréditation des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation (PSDC⁴) ;
- reprise, de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, des dispositions relatives à l'accréditation, à la notification et à la surveillance des prestataires de services de certification (PSC⁵); et,
- création d'un Bureau national de métrologie.

Par la création du Bureau luxembourgeois de métrologie, « *il est envisagé de combler la lacune qui résulte de l'absence de coordination des activités métrologiques qui sont réalisées par certains laboratoires au niveau national. La création de cette structure devrait permettre d'améliorer la reconnaissance internationale des activités scientifiques et industrielles et de promouvoir une culture métrologique cohérente au niveau national* »⁶.

Le projet prévoit, en outre, la possibilité pour l'ILNAS de réaliser des recherches scientifiques dans le domaine de la normalisation, de la confiance numérique et de la métrologie.

² « Surveillance du marché : opérations effectuées et mesures prises par les autorités publiques pour garantir que les produits sont conformes aux exigences légales définies dans la législation d'harmonisation pertinente de l'Union européenne et ne portent pas atteinte à la santé et à la sécurité ou à tout autre aspect de la protection de l'intérêt public » (source : article 2 du projet de loi sous avis).

³ Les directives "Nouvelle approche" sont des directives d'harmonisation technique qui suivent les cinq principes suivants :

- L'harmonisation des législations nationales se limite aux exigences essentielles relatives à la sécurité des produits mis sur le marché ou mis en service sur le marché communautaire.
- Seuls les produits répondant aux exigences essentielles de sécurité peuvent être mis sur le marché et bénéficier de la libre circulation dans la Communauté.
- Les organismes européens de normalisation sont chargés d'élaborer les spécifications techniques (normes harmonisées) dont les professionnels ont besoin pour fabriquer des produits conformes aux exigences fixées par les directives « Nouvelle approche ».
- Ces normes harmonisées sont des normes volontaires, dépourvues de caractère obligatoire, puisque le fabricant est libre quant au choix des moyens techniques garantissant la conformité du produit aux exigences essentielles.
- Les administrations doivent reconnaître aux produits fabriqués conformément aux normes harmonisées une présomption de conformité aux exigences essentielles établies par les directives "Nouvelle approche".

L'objectif visé par la nouvelle approche consiste à adopter assez rapidement ces directives afin d'assurer à terme la libre circulation de produits industriels réputés sûrs dans l'Union européenne. Les produits concernés doivent être marqués "CE" (source : site Internet de l'ILNAS).

⁴ « Prestataire de services de dématérialisation ou de conservation : toute personne morale qui exerce à titre principal ou accessoire l'activité consistant à offrir au public des services de dématérialisation ou de conservation de documents et qui est accréditée pour cette activité au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique » (source : article 2 du projet de loi sous avis).

⁵ « Prestataire de services de certification : toute personne, physique ou morale, qui délivre et gère des certificats ou fournit d'autres services liés aux signatures électroniques au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique » (source : article 2 du projet de loi sous avis).

⁶ Conseil de gouvernement, résumé des travaux du 15 juillet 2011.

Le projet de loi sous rubrique est accompagné de deux projets de règlements grand-ducaux qui seront brièvement exposés par la suite.

Au regard des répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

Appréciation générale du projet de loi et des projets de règlements grand-ducaux

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers à l'égard du projet loi et des projets de règlementent grand-ducaux sous avis.

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Appréciations : ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
- - : très défavorable
n.a. : non applicable

Considérations générales

Le présent projet de loi ne donne pas lieu à des critiques fondamentales de la part de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers. En effet, les Chambres professionnelles ont eu l'occasion, par le biais d'un avis commun en date du 9 mai 2006, de prendre position sur le fond de la politique de normalisation, d'accréditation, de sécurité et qualité des produits et services et d'organisation du cadre général pour la surveillance du marché.

Rappelons à cet égard que c'est seulement à travers la loi du 20 mai 2008 - à laquelle l'avis susmentionné se rapporte - relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services, que l'ILNAS a vu le jour et que l'ensemble des attributions, relatives à la normalisation, à l'accréditation, à la coordination de la vérification des bonnes pratiques de laboratoire, à l'exécution de la procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, à la notification à la Commission européenne d'organismes d'évaluation de la conformité au sens des directives sur la libre circulation des produits, à la coordination de la surveillance du marché au sens des directives sur la libre circulation des produits, au contrôle de la sécurité générale des produits, à la promotion du management de la qualité et de la qualité des produits et services, à la notification et la surveillance des prestataires de services de certification au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ainsi qu'à la métrologie légale, furent regroupées au sein d'une seule grande administration.

Depuis 2008, l'ILNAS a pu démontrer sa valeur ajoutée au service de l'économie luxembourgeoise, ce qui a d'ailleurs récemment amené les Chambres professionnelles à renforcer davantage leur coopération avec l'ILNAS, et ce à travers la création, en octobre 2010, du GIE ANEC (« Agence pour la Normalisation et l'Économie de la Connaissance »). Ce groupement d'intérêt économique réunit l'Etat - c'est-à-dire l'ILNAS et le STATEC - et les chambres professionnelles du Grand-Duché de Luxembourg et a pour objet la sensibilisation, la formation et le suivi dans le domaine de la normalisation ainsi que la recherche appliquée pour soutenir la compétitivité des entreprises au Luxembourg. La définition d'une stratégie normative sectorielle devrait, par ailleurs, contribuer à concrétiser l'effort de diversification de l'économie luxembourgeoise dans des domaines aussi variés que le commerce électronique et les TIC en général, la logistique, les technologies de santé, les équipements pour l'industrie automobile, l'énergie et les technologies environnementales.

L'ILNAS est un partenaire privilégié des Chambres professionnelles et ces dernières sont directement impliquées dans la définition de la stratégie normative luxembourgeoise, un des enjeux phares des activités de l'ILNAS. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent par ailleurs que l'ILNAS soit devenu un acteur œuvrant en faveur de la compétitivité et de la performance des entreprises et que l'Institut mette résolument l'accent sur la mise en œuvre d'une stratégie normative taillée sur mesure et tenant compte des besoins des entreprises luxembourgeoises. Il s'agit, ici, d'une des revendications phares énoncées par les deux Chambres professionnelles dans le cadre de leur avis commun du 9 mai 2006.

Les Chambres professionnelles soutiennent la modernisation du cadre légal de l'ILNAS, opérée à travers le projet de loi sous avis, et limiteront le présent avis à un commentaire de quelques-unes de ses dispositions spécifiques.

Commentaire des articles du projet de loi sous avis

Concernant l'article 1^{er} du projet de loi

L'article en question précise l'objet du projet de loi sous rubrique. D'après le point 1°, il a pour objet principal « *la réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services* ».

Etant donné que le projet de loi sous rubrique entend, de par son article 35, abroger la loi modifiée du 28 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services pour la remplacer par le texte sous objet, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent s'il convient effectivement de parler de « réorganisation » dans le contexte du projet de loi sous rubrique.

En effet, de par la mise en vigueur du présent projet de loi, l'ancienne base légale cessera purement et simplement d'exister et sera remplacée pour un nouveau texte. En d'autres termes, l'« ancien » ILNAS ne sera guère « réorganisé », mais, de façon implicite, son fondement juridique actuel sera supprimé et l'Institut « renaîtra » sous une nouvelle base légale.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent sur la valeur juridique de l'article 1^{er} qui, selon elles, pourrait être supprimé sans que la qualité du texte n'en souffre.

Concernant l'article 2 du projet de loi

Cet article reprend les définitions utiles au projet de loi sous avis. Sous le point 2° est définie la notion d'accréditation des prestataires de services de certification comme suit : « *procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît formellement qu'un organisme ou un individu est compétent pour effectuer des tâches spécifiques au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambres de Métiers, il incomberait aux auteurs du projet de loi de définir, par ailleurs, le concept d' « organisme faisant autorité » auquel la définition fait référence.

En ce qui concerne le point 3° : « *accréditation des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation : procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît formellement qu'une entité est compétente pour exercer une activité de dématérialisation ou de conservation au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique* », la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent de remplacer le membre de phrase « entité » par un concept plus aisément compréhensible, tel que « personne physique ou morale ». A titre résiduaire, la remarque formulée *supra*, en ce qui concerne le concept d' « organisme faisant autorité », reste valable également dans le cadre de la définition reprise sous le point 3°.

En dernier lieu, il conviendrait, au point 50°, de remplacer le terme « Système international d'unités » par « système international d'unités », et ce pour garantir le caractère homogène des définitions qui commencent toutes, à une exception près, par une lettre minuscule.

Concernant l'article 3 du projet de loi

Cet article est censé délimiter le champ d'application de certaines dispositions du projet de loi sous objet. Afin d'améliorer la lisibilité de l'article en question, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent aux auteurs du projet de loi d'assortir, de façon systématique, les dispositions en question de renvois pertinents vers les parties afférentes du texte. A titre d'exemple, le paragraphe (2) dispose que « *les dispositions relatives à la notification des prestataires de services de certification s'appliquent à toute personne physique ou morale émettant des certificats qualifiés au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique* ». Dans cet exemple, la disposition en question aurait pu être assortie d'un renvoi aux articles du projet de loi qui concernent les prestataires de services de certification.

Concernant l'article 4 du projet de loi

L'article 4, intitulé « organisation », dispose en son paragraphe (1) qu'il est « *institué (...) un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services, désigné ci-après par l'acronyme « ILNAS »* ». A l'instar de la remarque formulée *supra* (voir le commentaire de l'article 1^{er}), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de relever une certaine inadéquation entre le membre de phrase « *il est institué* » et le titre du projet de loi, voire le point 1° de l'article 1^{er} qui fait référence à une réorganisation de l'ILNAS.

Concernant l'article 5 du projet de loi

Remarques générales

L'article 5 définit les missions de l'Organisme luxembourgeois de normalisation et complète les dispositions relatives au fonctionnement de la normalisation nationale définies dans l'article 5 de la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

Les dispositions relatives à la procédure d'adoption des normes sont transférées dans un règlement grand-ducal. L'Organisme luxembourgeois de normalisation est compétent pour les normes, spécifications techniques et autres documents normatifs dont l'observation est volontaire.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que les normes jouent un rôle important dans les performances macro-économiques d'un pays et dans les performances d'un secteur économique déterminé.

Ainsi, elles influencent, de même que les brevets, la croissance économique et donnent une impulsion à l'innovation en constituant un instrument pour traduire les innovations dans des produits et services commercialisables. Les normes fonctionnent comme un langage technique commun sur le marché mondial et ont ainsi des effets positifs sur les échanges commerciaux et renforcent la compétitivité internationale.

Pour les entreprises, la participation aux travaux de normalisation procure des avantages en termes d'acquisition de connaissances, ce qui permet de réduire les coûts de développement et de recherche. Avec la normalisation, les entreprises bénéficient également d'un plus grand choix de fournisseurs offrant des produits de haute qualité. Les normes contribuent par ailleurs à réduire les risques de contentieux entre les fournisseurs et les clients. De ce fait, il est important d'appuyer les entreprises en leur offrant des outils permettant d'accroître leur compétitivité.

L'article 5 paragraphe 9 définit, parmi les missions de l'Organisme luxembourgeois de normalisation, la centralisation et la mise à disposition au public de normes et autres documents normatifs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que le rôle de l'Organisme luxembourgeois de normalisation ne devrait pas se limiter à mettre à disposition du public les normes, mais que l'Organisme devrait jouer un rôle actif en matière de conseil de base dans le domaine de normalisation.

Etant donné que les normes ont une influence de plus en plus prépondérante pour les acteurs économiques, et vu le nombre important de différentes normes qui existent, il est important que l'Organisme luxembourgeois de normalisation guide les acteurs économiques dans le choix des différentes normes.

Uniquement les références aux normes et autres documents normatifs nationaux, européens et internationaux sont publiées au Mémorial. Les obligations dans le cadre des droits d'auteurs n'autorisent pas la publication des normes en leur intégralité. De nombreuses questions émanent cependant des entreprises pour savoir dans quelle norme sont contenues les informations qu'elles recherchent.

Vu que le Luxembourg utilise couramment des normes étrangères et que l'élaboration de normes nationales ne se fait que pour des domaines spécifiques, le conseil de base en matière de normes est primordial pour le Luxembourg.

L'Organisme luxembourgeois de normalisation étant à la source des données et disposant de moyens électroniques adéquats pour effectuer des recherches dans les différentes normes, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que l'Organisme luxembourgeois de normalisation est l'acteur de prédilection pour assurer ce conseil de base en matière des normes.

L'article 5 paragraphe 9 dispose que l'Organisme luxembourgeois de normalisation organise et coordonne la promotion et la formation à la normalisation. Le commentaire des articles précise à ce sujet que la sensibilisation à l'utilisation des normes a pour objectif de faire connaître aux entreprises les avantages à utiliser les normes et à participer à la normalisation nationale et internationale. La formation des ingénieurs, cadres et chefs d'entreprises à la normalisation est indispensable pour garantir son utilisation comme un outil efficace de la compétitivité et de l'innovation.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers accueillent favorablement cette disposition et assurent apporter leur soutien à l'Organisme luxembourgeois de normalisation dans l'accomplissement de cette mission.

Les deux Chambres professionnelles sont par ailleurs d'avis que la mise à disposition d'un e-shop en matière de normalisation, telle qu'annoncée par le Gouvernement, facilitera la mise à disposition des normes au public.

Par ailleurs, les actions de promotion doivent être continuées et intensifiées afin de faire connaître au monde des entreprises les services offerts par l'Organisme luxembourgeois de normalisation.

Autres remarques

D'après le point 5° du paragraphe (1) de l'article 5, « *l'élaboration des normes et autres documents normatifs est financée par des contributions techniques et financières des parties prenantes* ». Le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis estime à cet égard que « *vu que l'ILNAS n'a pas les moyens pour financer l'élaboration des avant-projets de normes et autres documents normatifs, les parties intéressées seront obligées de mettre à disposition les moyens nécessaires* ». A cet égard, la Chambre de Commerce et la Chambre de Métiers souhaitent formuler une remarque de forme, ainsi qu'une remarque de fond. Sur la forme, les Chambres professionnelles s'interrogent dans quelle mesure l'article 5, intitulé « Normalisation », et repris sous le chapitre 2 dit « Attributions de l'Organisme luxembourgeois de normalisation », devrait reprendre des dispositions relatives au financement du processus l'élaboration de normes et autres documents normatifs.

Indépendamment de cette remarque générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que les dispositions précitées, ayant trait au financement de l'élaboration des normes et autres documents normatifs, sont particulièrement vagues et revêtent un caractère résolument trop générique. En l'occurrence, il incomberait aux autorités compétentes de détailler de manière exhaustive et objective les éléments de formation de prix des normes et autres documents normatifs susceptibles d'être refacturées auxdites « parties prenantes ».

Etant donné que, d'après l'article 5, paragraphe (2) du projet de loi sous objet⁷, les dispositions relatives à la procédure d'adoption des normes sont à déterminer par voie de

⁷ « Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'inscription au programme de normalisation, les modalités d'élaboration et d'adoption d'avant-projets de normes et autres documents normatifs, les modalités d'approbation des normes et autres documents normatifs, la procédure d'enquête publique afférente, les critères d'inscription au

règlement grand-ducal, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent aux autorités compétentes de prévoir, par voie réglementaire, l'ensemble des frais d'établissement des normes qui peuvent faire l'objet d'une refacturation aux entreprises. Le projet de règlement grand-ducal annexé au projet de loi sous objet reste en effet muet à cet égard⁸. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, les dispositions de l'article 5, paragraphe (1), point 5° ne peuvent en aucun cas être interprétées comme ouvrant la voie à la refacturation ou à la récupération de frais de fonctionnement internes à l'ILNAS, en général, et à l'Organisme luxembourgeois de normalisation, en particulier.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, la facturation des « parties prenantes », dont en premier lieu les entreprises, ne doit ni prendre un caractère arbitraire, ni ne doit résulter en un coût financier disproportionné. Etant donné le « monopole naturel » de l'ILNAS dans l'établissement de normes et d'autres documents normatifs sur le plan national, il semble évident aux yeux des deux Chambres professionnelles que le coût financier incombant aux entreprises luxembourgeoises, afin de disposer d'une norme nationale, se doit d'être compétitif par rapport à des coûts analogues facturés par les organismes de normalisation étrangers.

En outre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment nécessaire d'insister sur le fait qu'un organisme national de normalisation est une nécessité, voire une obligation, qui incombe au Grand-Duché de Luxembourg eu égard aux contraintes du marché unique. Les travaux de l'Organisme luxembourgeois de normalisation revêtent, de la sorte, les caractéristiques d'un service public. Ce constat renforce l'argument en vertu duquel le coût financier pour les utilisateurs de normes se doit d'être abordable, y compris pour les PME qui constituent l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise.

Au point 10° du paragraphe (1), il est disposé qu'une des missions de l'Organisme luxembourgeois de normalisation consiste à « *créer et à dissoudre des comités techniques, sous-comités et groupes de travail de normalisation nationaux* ». Il est à noter que ces comités, sous-comités et groupes de travail, sont à la base du processus normatif, c'est-à-dire de la norme ou du document normatif publié *in fine*. Ainsi, en y participant, les entreprises luxembourgeoises peuvent influencer de près les normes publiées par l'ILNAS.

Quand bien même les deux Chambres professionnelles reconnaissent la compétence suprême de l'ILNAS pour créer ou dissoudre des comités techniques, des sous-comités et des groupes de travail de normalisation, elles recommandent néanmoins aux autorités d'assurer une implication étroite, ainsi qu'une consultation obligatoire, des acteurs privés, et notamment les entreprises, impliqués dans les travaux de normalisation avant de procéder à la création ou, avant tout, à la dissolution d'un comité technique ou d'un groupe de travail. Ainsi, les dispositions du point 10° pourraient utilement être complétées comme suit : « *créer et à dissoudre des comités techniques, sous-comités et groupes de travail de normalisation nationaux après consultation des parties prenantes directement concernées* ».

En dernier lieu, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers verraient d'un bon œil une disposition finale, en complément des dispositions actuellement prévues par l'article 5, visant à définir l'implication du GIE ANEC dans l'établissement et l'implémentation de la stratégie normative luxembourgeoise.

registre national des délégués en normalisation, ainsi que le mode de fonctionnement des comités techniques, sous-comités et groupes de travail ».

⁸ Projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 9 et 11 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

Concernant l'article 6 du projet de loi

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent la création d'un Département de la confiance numérique au sein de l'ILNAS⁹. Aux yeux des deux Chambres professionnelles, il s'agit ici d'un acteur phare devant contribuer à la naissance et à la pérennisation d'un secteur économique dynamique et performant dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, en général, et dans le contexte du commerce électronique, en particulier. La confiance dans les services numériques est soutenue grâce à des instruments tels que l'accréditation, la certification, la notification et la surveillance des services offerts dans le domaine numérique. Ces instruments garantissent la qualité et la sécurité des prestataires de services numériques. Sont par exemple concernés les prestataires de services de certification et les prestataires de services de dématérialisation ou de conservation au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce extérieur ou encore les prestataires offrant des services d'informatique dématérialisés mieux connus sous la désignation du « *cloud computing* ».

Ainsi, outre les contraintes liées à l'encadrement du secteur des NTIC, le domaine de la confiance numérique revêt également une importance cruciale en matière de dématérialisation et de conservation et influe, partant, également sur le développement des autres secteurs économiques, et notamment le secteur financier. Il s'agit, par ailleurs, d'un domaine important en matière de simplification administrative *via* la montée en puissance des guichets électroniques, tant pour les personnes physiques que pour les entreprises.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent dès lors qu'inviter l'ILNAS, en général, et le Département de la confiance numérique, en particulier, d'œuvrer en faveur d'une approche collaborative avec les acteurs privés, et ce afin d'assurer une politique en matière de confiance numérique prenant dûment en compte les attentes et les besoins des entreprises luxembourgeoises. D'après le point 3° de l'article 6, le Département de la confiance numérique doit notamment « (...) *assurer la représentation des intérêts luxembourgeois dans les institutions européennes et internationales actives dans les domaines de la signature électronique ainsi que dans la dématérialisation et conservation de documents* ». Afin de garantir l'accomplissement de cette mission importante, et d'en assurer la cohérence par rapport aux contraintes et exigences des acteurs privés concernés, le Département de la confiance numérique doit, en effet, être constamment à l'écoute des besoins du marché et impliquer de près l'ensemble des parties prenantes de la confiance numérique au Luxembourg.

Les deux Chambres professionnelles se demandent ainsi si les dispositions de l'article 6 ne devraient pas être complétées à l'instar des dispositions de l'article 5, paragraphe (1), point 3°, qui exige, dans le chef de l'Organisme luxembourgeois de normalisation, un recensement des besoins en documents normatifs directement auprès des acteurs socio-économiques.

Concernant l'article 7 du projet de loi et le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 7 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

L'article 7 du projet de loi sous objet est relatif à l'accréditation des prestataires de services de certification (PSC) et des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation (PSDC). Outre les dispositions apportées directement par l'article en question, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'est annexé, au projet de

⁹ « Confiance numérique : *tout instrument d'accréditation, de certification, de notification, de surveillance ainsi que la connaissance normative appliquée dans le domaine, permettant de garantir les compétences en qualité et en sécurité d'un prestataire de services numériques* » (source : article 2 du projet de loi sous avis).

loi sous avis, un projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 7 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

Dans le domaine de la signature électronique, l'ILNAS fait fonction d'organisme luxembourgeois d'accréditation, de notification et de surveillance qui a comme tâches principales, l'accréditation de prestataires de services de certification délivrant et gérant des certificats ou d'autres services liés à une signature électronique, d'une part, et la notification et la surveillance des prestataires de service de certification délivrant des certificats qualifiés liés à une signature électronique, d'autre part.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'un projet de loi sur la dématérialisation et la conservation de documents est actuellement en cours de rédaction auprès du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur. Ce texte devrait prendre une position claire sur notamment les conditions d'équivalence entre copies papiers et numériques, les règles d'archivage et les garanties d'authenticité, l'intégrité et la traçabilité, ainsi que sur la création d'un nouveau statut pour les prestataires de services de dématérialisation ou de conservation de documents. Les deux Chambres professionnelles n'ayant, à ce jour, pas encore été saisies pour avis concernant le projet de loi sur la dématérialisation et la conservation de documents, il va sans dire que les dispositions de l'article 7 du projet de loi sous avis, ainsi que celles de son règlement d'exécution, se basent partiellement sur un vide juridique qu'il convient de combler au plus vite.

D'après le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, l'accréditation des prestataires de services de certification n'est pas nécessaire pour fournir une signature électronique ayant force juridique. Or, seules les personnes morales qui ont une accréditation en cours de validité peuvent exercer sous le titre de « prestataire de services de dématérialisation ou de conservation » (PSDC). *« Après accréditation (les prestataires de services de certification) reçoivent un agrément de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) afin de pouvoir offrir leurs prestations au secteur financier¹⁰ »*. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent quant à l'articulation entre le statut de « PSDC », c'est-à-dire de « prestataire de services de dématérialisation ou de conservation » au sens du projet de loi sous rubrique qui concerne l'ILNAS, et le statut de « professionnel du secteur financier » (PSF).

En l'occurrence, le statut de PSDC dépend-il du statut de PSF ? Peut-il exister des PSDC qui ne sont pas, en même temps, des PSF ? Dans l'affirmative, l'ILNAS étant sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, et la CSSF, l'autorité compétente pour la surveillance des PSF, relevant de la compétence du Ministre des Finances, comment les autorités assureraient-elles une cohérence d'ensemble pour garantir la transparence des statuts des PSDC et des PSF ? A cet égard, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne trouvent pas d'éléments explicatifs suffisants, ni dans le projet de loi, ni dans le projet de règlement grand-ducal sous avis. Le fait que le projet de loi sur la dématérialisation et la conservation de documents ne soit pas encore disponible ne permet en rien d'augmenter la transparence dans ce domaine.

Le paragraphe (9) de l'article 7 dispose que *« le département de la confiance numérique (de l'ILNAS) informe sans délai la Commission de surveillance du secteur financier en cas de suspension ou de retrait de l'accréditation d'un prestataire de services de dématérialisation ou de conservation »*. Ce paragraphe sous-entend-t-il que tout PSDC doit nécessairement être un PSF ? Si tel n'était pas le cas, le paragraphe serait à reformuler

¹⁰ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

dans la mesure où le Département de la confiance numérique ne devrait informer la CSSF que si le PSDC en question est également un PSF.

Le dernier paragraphe de l'article 7 (paragraphe (10)) dispose, quant à lui, que « *le département de la confiance numérique invite la Commission de surveillance du secteur financier à participer aux audits d'accréditation des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation en tant qu'observateur* ». Là-aussi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que tel devrait seulement être le cas si un PSDC brigue le statut du PSF.

L'article 7, paragraphe (3), du projet de loi fait en outre référence à l'intervention d'un « comité signature électronique » : « *après vérification du respect par le prestataire de services de certification ou le prestataire de services de dématérialisation ou de conservation des exigences fixées dans le programme d'accréditation (...) le département de la confiance numérique prend les décisions relatives à l'accréditation sur avis conforme du comité signature électronique* ». Le paragraphe (5) du même article renvoie à un règlement grand-ducal aux fins des modalités exactes de fonctionnement dudit comité.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que la désignation « comité signature électronique » peut induire le lecteur du projet de loi en erreur et ne couvre que de manière imparfaite les attributions dudit comité. En effet, pour ce qui est des prestataires de services de certification (PSC), c'est-à-dire « *toute personne, physique ou morale, qui délivre et gère des certificats ou fournit d'autres services liés aux signatures électroniques au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique¹¹* », l'intervention d'un « comité signature électronique » semble appropriée. Or, ceci n'est pas le cas des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation (PSDC), qui sont définis comme étant « *toute personne morale qui exerce à titre principal ou accessoire l'activité consistant à offrir au public des services de dématérialisation ou de conservation de documents et qui est accrédité pour cette activité au sens de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique* ». Ainsi, il conviendrait de changer la dénomination « comité signature électronique » en une désignation plus générique.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont par ailleurs relevé, dans le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, le passage suivant : « *La décision d'accréditation est prise sur avis conforme du comité signature électronique afin de garantir toute indépendance et impartialité dans la prise de décision. Le comité d'accréditation doit garantir une représentation équilibrée des parties intéressées sans aucune prédominance* ». L'emploi du terme « comité d'accréditation » induit en erreur dans la mesure où une référence à un « comité d'accréditation » est fait exclusivement, dans le projet de loi sous rubrique, à l'article 9 concernant l'accréditation des organismes d'évaluation et de la conformité. Il s'agit probablement d'une coquille rédactionnelle et il conviendrait de lire, dans le commentaire de l'article 7 du projet de loi des auteurs, « comité signature électronique » au lieu de « comité d'accréditation ». Quoi qu'il en soit, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers auraient vu d'un bon œil l'inclusion, dans le commentaire des articles, d'un schéma explicatif mettant en lumière la procédure d'accréditation des PSC et des PSDC, en général, et l'intervention du « comité signature électronique », en particulier.

¹¹ Article 2, point 38° du projet de loi sous avis.

Concernant l'article 8 du projet de loi

Les dispositions relatives à la notification des prestataires de services de certification (PSC) ont été reprises de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique. C'est le Département de la confiance numérique de l'ILNAS qui, d'après l'article 8, paragraphe (1), tient un registre des notifications « *qui fait l'objet, à la fin de chaque année de calendrier, d'une publication au Mémorial, Recueil administratif et économique, sans préjudice de la possibilité, pour le département de la confiance numérique, de publier à tout moment, soit au Mémorial, soit dans un ou plusieurs journaux, luxembourgeois ou étrangers, une radiation du registre, si une telle mesure de publicité est commandée par l'intérêt public* ». La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que, à partir du moment où toute notification est publiée au Mémorial, toute radiation doit nécessairement également l'être. L'article 8, tel qu'il est cité ci-avant, prévoit la publication d'une radiation au Mémorial comme étant une simple possibilité.

Concernant l'article 12 du projet de loi

L'article 12 du projet de loi sous objet concerne la surveillance du marché, c'est-à-dire les « *opérations effectuées et mesures prises par les autorités publiques pour garantir que les produits sont conformes aux exigences légales définies dans la législation d'harmonisation pertinente de l'Union européenne et ne portent pas atteinte à la santé et à la sécurité ou à tout autre aspect de la protection de l'intérêt public¹²* ». Le paragraphe (4) de l'article en question prévoit les 22 sous-domaines dans lesquels interviendrait le Département de la surveillance du marché de l'ILNAS, comme par exemple les appareils à gaz, les ascenseurs, les jouets ou encore les produits de construction. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent, à cet égard, si, afin d'augmenter la réactivité et la pertinence de ces dispositions eu égard à l'évolution des directives européennes afférentes, les sous-domaines couverts par la surveillance du marché par l'ILNAS ne devraient pas être fixés par voie de règlement grand-ducal.

Concernant l'article 15 du projet de loi

Cet article dispose que « *sans préjudice des attributions prévues aux articles 5 à 14, l'ILNAS exécute toute autre mission lui assignée par le Gouvernement* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver l'article en question étant donné son caractère résolument trop vague. En effet, après l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis, l'ILNAS disposera d'un cadre légal et réglementaire dûment étayé et les missions et attributions de ces 6 départements sont décrites avec précision. Les Chambres professionnelles ne pourraient dès lors accepter qu'une mission « assignée par le Gouvernement », sous quelque forme que ce soit, puisse modifier ou étendre significativement les devoirs et attributions de l'ILNAS. En effet, toute réorganisation, modification ou extension des missions de l'ILNAS devra nécessairement faire l'objet d'un changement du cadre légal applicable à l'ILNAS, ainsi que d'une procédure de consultation du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles.

Rappelons à cet égard que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers collaborent de près avec l'ILNAS à travers le GIE ANEC. Cette coopération doit nécessairement reposer sur un cadre légal transparent et dûment étayé sans que des « missions assignées par le Gouvernement » ne puissent fondamentalement modifier cet encadrement légal.

¹² Article 2, point 49° du projet de loi sous avis.

Concernant l'article 21 du projet de loi

En premier lieu, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent relever que l'article en question semble numéroté, respectivement référencié, de manière incorrecte. En effet, d'après la version soumise à leurs avis, l'article comporte un paragraphe (1) unique, qui est toutefois assortis de deux énumérations allant, respectivement, de 1° à 5° et à 1° à 4°. Afin d'augmenter la lisibilité de l'article 21, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent aux auteurs du projet de loi sous rubrique de procéder au référencement suivant des dispositions de l'article 21 :

- paragraphe (1) du début jusqu'au membre de phrase. « (...) *ont été prévues par sa conception* » ;
- paragraphe (2) à partir du membre de phrase : « *Les mesures prises en vertu (...)* » ;
- paragraphe (3) à partir du membre de phrase : « *Avant l'adoption d'une telle mesure (...)* » ;
- paragraphe (4) à partir du membre de phrase « *La décision du ministre compétent (...)* ».

Le paragraphe (3)¹³ dispose qu' « *avant l'adoption d'une telle mesure (administrative dans le cadre de la surveillance de marché), l'opérateur économique¹⁴ concerné a la possibilité de prendre position, dans un délai de 3 jours ouvrés à compter de la réception de la décision d'interdiction, de restriction, de rappel ou de retrait, à moins que l'urgence des mesures à prendre au regard des exigences en matière de santé et de sécurité ou de protection d'autres intérêts publics n'interdise une telle consultation* ».

Les deux Chambres professionnelles attirent l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que ce dernier paragraphe omet de préciser la forme dans laquelle ladite « *décision d'interdiction, de restriction, de rappel ou de retrait* » doit être signifiée aux opérateurs économiques concernés. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que cette décision doit nécessairement être communiquée par voie de lettre recommandée avec avis de réception qui doit comprendre une argumentation dûment étayée de la part du ministre compétent ou, le cas échéant, du directeur de l'administration compétente.

Concernant l'article 22 du projet de loi

Cet article est relatif aux amendes administratives dans le cadre de la surveillance du marché. Le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis estime à cet égard qu'il « *est important de donner aux ministères et administrations concernées par la surveillance du marché la possibilité de pouvoir infliger des amendes administratives, afin de sanctionner les opérateurs économiques qui de façon répétée mettent sur le marché ou mettent à disposition sur le marché un produit ou un lot de produits qui n'est pas conforme aux dispositions légales ou qui refusent de collaborer avec les agents de la surveillance du marché* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers font remarquer que cette explication entre en conflit avec les dispositions de l'article 22 à proprement parler. En effet, le commentaire d'article cité ci-dessus fait notamment référence à une certaine nature répétitive des infractions d'un opérateur économique avant que ce dernier puisse se voir infliger une amende administrative. Or, le paragraphe (1) de l'article 22 du projet de loi sous avis se borne à énoncer que « *les ministres compétents ou, le cas échéant, les directeurs des administrations compétentes, chacun dans son domaine de compétence respectif, peut infliger une amende de 250 euros à 10.000 euros à tout opérateur économique qui a mis sur*

¹³ D'après la numérotation de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

¹⁴ « Opérateurs économiques : *le fabricant, le mandataire, l'importateur et le distributeur* » (source : article 2 du projet de loi sous avis).

le marché ou qui a mis à disposition sur le marché un produit ou un lot de produits qui (...) ». Les dispositions du paragraphe (2) du même article s'inscrivent dans une même logique.

Si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers peuvent appréhender l'utilité d'infliger une amende administrative aux opérateurs économiques récalcitrants ou « récidivistes », elles ne pourront toutefois approuver quelconque abus au niveau de l'invocation d'amendes administratives. Ainsi, les Chambres professionnelles insistent-elles pour que les phrases introductives des paragraphes (1) et (2) soient reformulées afin de mieux refléter l'esprit du commentaire des articles accompagnent le projet de loi sous avis. En effet, en cas de première infraction ou de premier manquement aux dispositions de la loi devant découler du projet de loi sous avis, les mesures administratives dans le cadre de la surveillance du marché, prévues à l'article 21, s'avéraient suffisantes et proportionnées afin de sanctionner tout manquement d'un opérateur économique aux dispositions ayant trait à la surveillance du marché.

A titre subsidiaire, les Chambres professionnelles insistent pour que l'article 22 soit complété à l'aide d'une disposition prévoyant l'imputation de l'amende administrative sur une éventuelle sanction pénale prononcée à l'encontre d'un opérateur économique. Cette remarque s'applique également à l'article 20 du projet de loi sous avis, qui concerne les amendes administratives dans le cadre de la notification des prestataires de services de certification émettant des certificats qualifiés.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique sous réserve de la prise en compte de leurs observations.

CDM/WMR